

## VOLUMEN III

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN No. 35  
DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2007

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo.

En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria... ¿Antes de consultar no van a dar de baja este dictamen? ¿El presidente está de acuerdo con que continuemos con el procedimiento? Si hubiera algún otro dictamen que no quieran que se vote hoy, por favor nos mandan el procedimiento con anticipación. ¿Sí? Bueno.

En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria consulte la Secretaría a la asamblea si se dispensa la lectura del dictamen.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la lectura del dictamen. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa.

Mayoría por la afirmativa, señora Presidenta. Se le dispensa la lectura.

«Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo

**Honorable Asamblea:**

A la Comisión de Trabajo y Previsión Social le fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo.

Los integrantes de esta comisión dictaminadora, con fundamento en los artículos 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39, 43, 44, 45, numeral 6, inciso e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 55,

56, 60, 87, 88, 89, 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de los miembros de esta honorable asamblea el siguiente dictamen.

**Antecedentes****Iniciativas**

- En sesión celebrada el 24 de septiembre de 2002 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el diputado José Antonio Calderón Cardoso, del Partido Alianza Social, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea el Código Laboral Federal y de Procedimientos. La Mesa Directiva turnó la iniciativa a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su estudio y dictamen.

- En sesión celebrada el 12 de diciembre de 2002 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el diputado Roberto Ruiz Ángeles, a nombre de integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN y PVEM, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo. La Mesa Directiva turnó la iniciativa a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su estudio y dictamen.

- En sesión celebrada el 28 de abril de 2005 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla, del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo. La Mesa Directiva turnó la iniciativa a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su estudio y dictamen.

- En sesión celebrada el 14 de marzo de 2006 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la diputada Marisol Urrea Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 100 y 108 de la Ley Federal del Tra-

bajo. La Mesa Directiva turnó la iniciativa a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su estudio y dictamen.

- En sesión celebrada el 14 de noviembre de 2007 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el diputado Juan Carlos Velasco Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo. La Mesa Directiva turnó la iniciativa a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su estudio y dictamen.

### Consideraciones

Las cinco iniciativas tienen como principio reformar la Ley Federal del Trabajo, bajo esquemas y visiones diversas, por lo que es necesario llevar a cabo su análisis y estudio con el auxilio de un cuadro comparativo que permita a los legisladores apreciar en forma nítida, la congruencia de las propuestas con los diversos ordenamientos legales, los tiempos actuales y el beneficio que puedan aportar al trabajador, tomando en cuenta las coincidencias en su redacción y la noble intención de eliminar de cargos extras el salario de los trabajadores.

### Consideraciones al cuadro comparativo

a) En todas y cada una de las iniciativas, se integra a la Ley Federal del Trabajo el pago de los salarios a través de nómina electrónica, depósito bancario o transferencia.

b) Las propuestas de los legisladores José Antonio Calderón Cardoso, Roberto Ruiz Ángeles, Marisol Urrea Camarena y Juan Carlos Velasco Pérez confluyen en la idea de que solamente existiendo el acuerdo o consentimiento del trabajador, podrá pagarse el salario por medio electrónico; la iniciativa del diputado José Antonio Calderón Cardoso presenta, además del consentimiento requerido del trabajador, la alternativa de que esta autorización se dé por medio de la representación sindical.

c) Las iniciativas de los legisladores Roberto Ruiz Ángeles, Marisol Urrea Camarena y Juan Carlos Velasco Pérez pretenden eximir de todo cargo al trabajador por comisiones, costos o gastos que se deriven del uso de medio electrónico, depósito bancario, transferencia o tarjeta de débito en el pago de los salarios; únicamente en la iniciativa del diputado José Antonio Calderón Car-

doso, no se incluye la exención de estos costos; y en la iniciativa del diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla, se considera la exención del costo a los trabajadores que ganan hasta cinco salarios mínimos.

d) La iniciativa de la diputada Marisol Urrea Camarena hace una precisión en el artículo 108, que determina que el salario podrá pagarse en otro lugar que no sea el centro de trabajo cuando éste sea a través de depósito bancario o medio electrónico.

### Consideraciones a las exposiciones de motivos de las iniciativas

a) Todas las iniciativas pretenden la protección y garantía del cobro íntegro de los salarios, evitando descuentos o costos por el pago de salarios en nómina electrónica.

b) Aprovechamiento de los avances tecnológicos para reducción de costos operativos y acortar distancias para el pago de los salarios.

c) Disminuir los índices delictivos y de riesgo del trabajador al cobrar en efectivo su salario.

d) Libre decisión del trabajador para aceptar o no, el pago a través de nómina electrónica, depósito bancario, transferencia o depósito a cuenta bancaria.

e) Que las comisiones, costos o gastos sean absorbidos por el patrón o por las instituciones bancarias.

f) Promover la justicia y el cumplimiento de los ordenamientos laborales.

g) Poner al día las normas y fortalecer el respeto de los derechos laborales por medio de diversas adecuaciones que precisen y clarifiquen la forma correcta de darles cumplimiento.

h) Consolidar el salario y brindar certidumbre jurídica en las relaciones laborales.

### Consideraciones económicas

Conforme a los reportes del indicador global de la economía, emitido en agosto de 2007 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se destaca el comportamiento de los siguientes indicadores:

- El sector industrial tuvo un crecimiento de 2.60 por ciento anual, resultado de los incrementos en electricidad, gas y agua (2 por ciento); construcción (3.30 por ciento); e industria manufacturera (2.90 por ciento).
- El sector servicios aumentó 5 por ciento, resultado del desempeño positivo de las comunicaciones, el comercio, los servicios financieros, el transporte y almacenaje, las actividades inmobiliarias y de alquiler, y otros servicios.
- Esto se puede traducir en el desarrollo de la economía en ámbitos en los cuales existe una gran movilidad de la planta laboral, lo que ha permitido a las instituciones bancarias ofertar a un universo más amplio los servicios de pago de salarios a través de nómina electrónica.
- Datos del Banco de México revelan que en la República Mexicana las tarjetas de débito emitidas hasta marzo de 2007, alcanzaron un total de 33 millones de plásticos, señalando que el valor de las operaciones que se realizan con tarjeta de débito al año, equivale a 15.9 por ciento del PIB, destacando que un gran número de la nómina formal del país se opera por este medio de pago, utilizadas masivamente en los más de 164 mil puntos de venta existentes, incentivando el consumo en comercios formalmente establecidos.
- De todas las transacciones que los usuarios realizan con tarjeta de débito, el 80.2 por ciento corresponde a vía cajero automático, y sólo el 19.8 por ciento se hace a través de terminales punto de venta.
- Los costos por el uso de la tarjeta de nómina son variables en relación con el banco y el producto que se contrate.
- Tenemos, entonces, que las comisiones abarcan desde la reposición de tarjeta, con un costo de los 35 pesos a los 100 pesos.
- Los retiros en cajeros propios tienen varias modalidades, que son desde no tener ningún costo, hasta ofrecer de cuatro a diez retiros sin costo, y los adicionales desde 4 pesos a 8.50 pesos.
- Las consultas de saldo en algunos bancos no las cobran; otros exentan de comisión a cuatro y cinco consultas y cobran las consultas adicionales desde 1.50 pe-

sos a 6 pesos; los bancos que sí cobran comisión por consulta, lo hacen en el rango de 1.20 pesos a 3 pesos.

- Los retiros en cajeros de otros bancos tienen un costo desde los 10 pesos hasta los 20.30 pesos.
- Asimismo, las consultas en cajeros de otros bancos tienen un costo desde los 3.50 pesos a los 10 pesos.
- Como ocurre en las tarjetas de crédito, el costo de retiros, consultas de saldo y compras, son inmediatamente deducidos de la cuenta bancaria del tarjetahabiente.

### Consideraciones jurídicas

Es importante destacar que las iniciativas pretenden generar congruencia entre los diversos ordenamientos jurídicos y tratados internacionales, destacando los siguientes:

**La Declaración Universal de los Derechos Humanos** en su artículo 23, numeral 3, manifiesta el derecho que tiene toda persona de recibir una remuneración justa que le permita a él y su familia vivir con dignidad.

**La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en su artículo 5, considera que ningún trabajador podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su consentimiento; de igual forma, expone que el contrato de trabajo obliga a prestar el servicio, pero no a la pérdida o renuncia de los derechos políticos o civiles.

**El artículo 123 constitucional** define perfectamente en el apartado A, incisos VI y VIII, que los salarios deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de una familia y exceptuado de embargo, compensación o descuento.

**La Ley Federal del Trabajo** en sus artículos 85, 97, 98, 104 y 110 correspondientes al salario y las normas protectoras del mismo, define que:

**Artículo 85.** El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

**Artículo 97.** Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos de pensiones alimenticias, pago de renta, pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Infonavit y pago de

abonos para cubrir créditos otorgados o garantizados por el Fonacot.

**Artículo 98.** Los trabajadores dispondrán libremente de sus salarios. Cualquier disposición o medida que desvirtúe este derecho será nula.

**Artículo 104.** Es nula la cesión de los salarios en favor del patrón o de terceras personas, cualquiera que sea la denominación o forma que se le dé.

**Artículo 110.** Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos de pago de deudas contraídas con el patrón, pago de renta de la habitación proporcionada por la empresa, pago de abonos para cubrir préstamos de Infonavit, pago de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que los trabajadores manifiesten expresa y libremente su conformidad, Pago de pensiones alimenticias y pago de abonos para cubrir créditos garantizados por Fonacot.

Sumado a lo anterior, el convenio número 95 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del salario, emitido en el año de 1949 y ratificado por México en el año de 1955, especifica en su artículo 5, que el salario se deberá pagar directamente al trabajador interesado, a menos que la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral establezcan otra forma de pago o que el trabajador interesado acepte un procedimiento diferente; en el artículo 6, la prohibición para que los empleadores no limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario; en el artículo 8, numeral 1, que los descuentos de los salarios solamente se deberán permitir de acuerdo con las condiciones y dentro de los límites fijados por la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral, y en su artículo 10, que el salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional, y la protección en contra de su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia.

### Conclusiones

Del estudio de las iniciativas a dictaminar, se concluye que todas ellas convergen en la reglamentación del uso de medios electrónicos para el pago de nómina; esto es, incorporar a la Ley Federal del Trabajo esta modalidad, con el fin de que se consulte a los trabajadores para que ellos decidan si utilizan o no el pago de nómina en medio electrónico y

exonerar al trabajador de cualquier costo por la utilización de este medio.

Considerando los cuadros comparativos de comisiones de los diferentes bancos que se muestran en las páginas web de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Banco de México, es indudable, no importando el monto o la cantidad, que el salario sufre un detrimento real al ser el trabajador quien paga de su remuneración el costo de consultas de saldo y retiros, por lo que es necesario especificar y dar claridad en la ley de quién debe costear los gastos por utilizar este medio de pago de nómina.

Oportunamente, las iniciativas exponen la congruencia que debe de existir con los diversos ordenamientos jurídicos nacionales y convenios internacionales en la materia, lo cual significa fortalecer la ley en un tema específico y dar claridad en las redacciones de los artículos, traducándose en certeza jurídica para el trabajador, quien tendrá los elementos suficientes para ejercer las acciones correspondientes en caso de una violación.

La actualización de esta norma laboral permitirá que los trabajadores tengan acceso a un instrumento de pago de nómina que no le genere un costo y, por el contrario, utilizará una alternativa de acuerdo con la tecnología y tiempos actuales con seguridad, y diversas opciones para el pago de servicios aunque el trabajador se encuentre a distancia, al igual que los empresarios, quienes tendrán el mismo beneficio de la seguridad al realizar sus transferencias y optimizar costos, así como acortar las distancias en el pago de la nómina.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión de Trabajo y Previsión Social somete a la consideración de la honorable asamblea, el siguiente:

#### **Proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue.

**Artículo 101.** ...

**Solamente con el consentimiento del trabajador, el patrón podrá liquidar el salario a través de pago en nómina electrónica, absorbiendo el patrón el costo de las comisiones por retiro y consulta de saldos.**

### 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, México, DF, a 22 de noviembre de 2007.

**De la Comisión de Trabajo y Previsión Social, diputados:** Tomás del Toro del Villar (rúbrica), presidente; Juan Manuel Sandoval Munguía, Carlos René Sánchez Gil (rúbrica), Juan Carlos Velasco Pérez (rúbrica), José Antonio Almazán González, Humberto Dávila Esquivel (rúbrica), Ramón Almonte Borja, secretarios; Luis Ricardo Aldana Prieto, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica), Omar Antonio Borboa Becerra (rúbrica), Carlos Armando Reyes López (rúbrica), Alfonso Othón Bello Pérez (rúbrica), Antonio Berber Martínez (rúbrica), Rolando Rivero Rivero (rúbrica), José Antonio Arévalo González (abstención), Gustavo Ramírez Villarreal (rúbrica), Demetrio Román Isidoro, Beatriz Collado Lara (rúbrica), Patricio Flores Sandoval (rúbrica), Ramón Félix Pacheco Llanes (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Ana Yurixi Leyva Piñón, Rogelio Muñoz Serna (rúbrica), Alfredo Barba Hernández (rúbrica), Adrián Pedrozo Castillo (abstención), Sonia Noelia Ibarra Fránquez, Rosario Ignacia Ortiz Magallón (abstención), José Luis Gutiérrez Calzadilla (rúbrica), Diego Aguilar Acuña (rúbrica), Jesús Ramírez Stabros.»

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado:** En virtud de que no hay ningún diputado por la Comisión para fundamentar el dictamen, de conformidad con el artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra a discusión en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de dictamen.

No se ha registrado ningún diputado para fijar posición ni tampoco para participar en la discusión en lo general y en lo particular, por tanto, pido a la Secretaría consulte al pleno si se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se pregunta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el artículo único del proyecto de decreto en lo general y en lo particular. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa.

Señora Presidenta, mayoría por la afirmativa.

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado:** Se pide a la Secretaría... Perdón, suficientemente discutido. Se pide a la Secretaría que abra el sistema electrónico, por cinco minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior. Ábrase el sistema electrónico hasta por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

(Votación)

Ciérrese el sistema electrónico de votación. Se emitieron 369 votos en pro, 3 en contra y 1 abstención.

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Aprobado en lo general y en lo particular, por 369 votos, el decreto que adiciona un párrafo al artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.**

---

### LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

---

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 81, 83 y 105 de la Ley General de Bienes Nacionales. En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea si se dispensa la lectura del dictamen.

**La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca:** Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la lectura del dictamen. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Diputada Presidenta, mayoría por la afirmativa. Se dispensa la lectura.

«Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, y de la Función Pública, con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Gobernación y de la Función Pública de la LIX Legislatura fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 81, 83 y 105 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Estas Comisiones con fundamento en los artículos 70 párrafo primero, 72 y 73, fracción XXX, a la luz de lo dispuesto por el artículo 27, fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) y numeral 7 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 56, 60, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y habiendo analizado el contenido de la Iniciativa de referencia, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, basándose en los siguientes:

**ANTECEDENTES**

1. Con fecha del siete de marzo de dos mil seis, el diputado Rafael Flores Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en uso de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 81, 83 y 105 de la ley General de Bienes Nacionales.
2. Con esa misma fecha, siete de marzo de dos mil seis, la Presidencia de la Mesa Directiva, dispuso que la Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de la Función Pública de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen.
3. Durante la LIX Legislatura se realizó el dictamen correspondiente, y fue aprobado al interior de la Comisión de Gobernación el 24 de abril de 2006; y en la Comisión de la Función Pública el 26 de abril, sin embargo no pudieron ser puestas a consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados.
4. Con fecha 4 de diciembre de 2006, las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de la Función Pública aprobaron el presente dictamen; y con fecha 21 de di-

ciembre de 2006, las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Gobernación aprobaron el presente dictamen.

Establecidos los antecedentes, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación y de la Función Pública de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, exponen el contenido de la Iniciativa objeto del presente dictamen.

**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

Señala el diputado proponente que, de acuerdo a la Convención Internacional del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la Organización de las Naciones Unidas, el patrimonio cultural está integrado por los monumentos, obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal desde la historia, el arte o la ciencia.

En este sentido, nuestro país cuenta con un importante acervo de edificios de valor histórico excepcional, inmuebles que resguardan frescos, retablos, pinturas, esculturas, objetos ornamentales y mobiliarios que constituyen una gran riqueza nacional.

El diputado Flores Mendoza puntualiza que los trabajos de conservación y de revitalización de zonas y monumentos históricos requieren de una intensa actividad de mantenimiento y, sobre todo, de un marco legal que dote a la autoridad administrativa de las atribuciones suficientes para la conservación de este patrimonio.

En el texto vigente de la Ley General de Bienes Nacionales, se responsabiliza a las asociaciones religiosas para que velen por la conservación de los inmuebles federales, utilizados para fines religiosos y que son considerados monumentos históricos y artísticos, de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Sin embargo, el diputado proponente considera que en la legislación actual no es suficiente sólo otorgar atribuciones a las autoridades para que autoricen la realización de obras de conservación y restauración, sino que también cuenten con atribuciones para la ejecución de estos trabajos, y por una instancia que tenga los conocimientos necesarios para reparar daños en monumentos históricos.

De tal forma, se considera conveniente que se fortalezcan las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública con el fin de que ejecute las obras necesarias o convenientes para la conservación de los inmuebles históricos, por lo que se propone la reforma de los artículos 81, 83 y 105 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la Iniciativa, los miembros de la Comisiones Unidas de Gobernación y de la Función Pública de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben el presente dictamen, exponen las siguientes:

## CONSIDERACIONES

### A) A la Iniciativa.

I. La Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004, tiene por objeto la protección y administración con eficiencia del patrimonio nacional, propiciando el óptimo aprovechamiento de los bienes nacionales, su integración y la distribución de las competencias de las dependencias administradoras de los inmuebles, materia de dicha regulación.

II. La Ley General de Bienes Nacionales dispone, en su artículo 6, fracciones VIII y XV que son sujetos al dominio público de la Federación los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, al igual que los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos.

III. Los criterios para determinar cuáles son monumentos históricos quedan descritos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que establece en su artículo 35 que:

#### Artículo 35

Son monumentos históricos los bienes vinculados con las historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley.

IV. A mayor abundamiento, por determinación de la Ley, son monumentos históricos, de acuerdo al artículo 36 de la Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los siguientes:

#### Artículo 36

Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:

I.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.

II a IV. ...

V. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo décimo séptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los templos y demás bienes que se sean adquiridos, poseídos o administrados por las asociaciones religiosas, para la realización de sus objetivos, son propiedad de la nación. Igualmente lo anterior queda afirmado por el artículo 78, párrafo segundo, de la Ley general de Bienes Nacionales que dice:

#### Artículo 78.

...

Los muebles e inmuebles federales y sus anexidades utilizados para fines religiosos, son aquellos nacionalizados a que se refiere el Artículo Décimoséptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos bienes no podrán ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación, de concesión, permiso o autorización, ni de arrendamiento, comodato o usufructo.

...

VI. En este sentido, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 81, establece las facultades que tiene la Secretaría de Educación Pública, en relación a la conservación, restauración y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles utilizados para fines religiosos, considerados como monumentos históricos, en virtud de la facultad que

le otorga el artículo 38, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice:

Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XX. ...

XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación, atendiendo a las disposiciones legales en la materia;

XXII a XXXI. ...

VII. En este sentido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48 de su Reglamento Interno, la Secretaría de Educación Pública cuenta con el auxilio de organismos desconcentrados, jerárquicamente subordinados y con facultades específicas para resolver una problemática concreta como lo son el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

VIII. Efectivamente, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a través de la Dirección de Sitios y Monumentos Históricos, tiene como objetivo la protección, restauración, conservación y catalogación del patrimonio cultural conformado por los sitios y por los bienes muebles e inmuebles de valor histórico y artístico.

IX. CONACULTA, ha implementado programas a nivel nacional que permitan la integración de la sociedad en la conservación y mantenimiento del patrimonio histórico-monumental de nuestro país. En 2002, se implementó el Programa del Fondo de Apoyo a Comunidades para restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal, el cual reúne los recursos económicos del CONACULTA, de los gobiernos estatales y municipales y de las propias comunidades; en este sentido, las asociaciones religiosas que poseen o administran bienes históricos destinados al culto religioso, también participan y tienen una responsabilidad importante en la conservación y mantenimiento de los mismos, de acuerdo a lo que establece la ley General de Bienes Nacionales.

X. No obstante lo anterior, algunas asociaciones religiosas no tendrían la capacidad para el mantenimiento y conservación de los monumentos históricos que administran o

poseen para la realización de sus objetivos. Efectivamente, la antigüedad, y las características particulares de algunos bienes inmuebles y muebles, requieren de la intervención y pericia especializada de los técnicos que dedican su tarea a la conservación del patrimonio nacional.

XI. Estas Comisiones consideran que la reforma planteada en la Iniciativa materia del presente dictamen es viable ya que vendría a fortalecer las facultades y obligaciones, en este caso de la Secretaría de Educación Pública, para que tenga esta responsabilidad de ejecutar las obras de restauración y mantenimiento, en los casos que así se requiera, de los bienes que se vienen comentando, en virtud de la facultad que se le otorga en el artículo 38, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de que la Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas considera como de utilidad pública la protección de los monumentos históricos:

Artículo 2.

Es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

...

## **B) Modificaciones a la Iniciativa**

I. En relación a la reforma de la fracción IV del artículo 81, estas Comisiones consideran que debe conservarse el actual texto que se encuentra en la Ley, por lo que se refiere al verbo "aprobar". Efectivamente, "aprobar" vendría a tener la misma connotación respecto al término "autorizar", como lo propone el diputado Flores Mendoza; de esta manera, pueden ser considerados como sinónimos, por tal motivo, se propone la conservación del primer verbo, tal como se encuentra en el texto vigente de las Ley General de Bienes Nacionales, para que diga:

Artículo 81.

...

I a III. ...

IV.- Revisar, aprobar y, en su caso, ejecutar los proyectos de obra que le presente la asociación religiosa usuaria de cada inmueble, para su mantenimiento, conservación y óptimo aprovechamiento, así como vigilar y supervisar la ejecución de dichas obras;

V a X. ...

Por lo antes expuesto, los diputados integrantes de la Comisiones Unidas de Gobernación y de la Función Pública, someten a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

### **PROYECTO DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

**Artículo Único.-** Se reforman la fracción IV del artículo 81, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 83 y el artículo 105 de la Ley General de Bienes Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 81. ...

I. a III. ...

IV.- Revisar, aprobar y, en su caso, ejecutar los proyectos de obra que le presente la asociación religiosa usuaria de cada inmueble, para su mantenimiento, conservación y óptimo aprovechamiento, así como vigilar y supervisar la ejecución de dichas obras;

V. a X. ...

Artículo 83. ...

I. a V. ...

VI. ...

En el caso de inmuebles federales considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, las asociaciones religiosas deberán obtener las autorizaciones procedentes de la Se-

cretaría de Educación Pública, por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda, así como sujetarse a los requisitos que éstos señalen para la conservación y protección del valor artístico o histórico del inmueble de que se trate, atendiendo a lo que se refiere la fracción IV del artículo 81, así como al artículo 105 de esta Ley.

VII. a X. ...

Artículo 105.- Las instituciones destinatarias realizarán las obras de construcción, reconstrucción, restauración, modificación, adaptación y de aprovechamiento de espacios de los inmuebles destinados, de acuerdo con los proyectos que formulen y, en su caso, las normas y criterios técnicos que emita la Secretaría o la Secretaría de Educación Pública, según corresponda. La institución destinataria interesada, podrá tramitar la adecuación presupuestaria respectiva para que, en su caso, la Secretaría o la Secretaría de Educación Pública en el caso de los monumentos históricos o artísticos, a través de sus órganos competentes, realicen tales obras, conforme al convenio que al efecto suscriban con sujeción a las disposiciones aplicables.

### **TRANSITORIO**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de diciembre de 2006.

**Por la Comisión de la Función Pública, diputados:** Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), José Guillermo Velásquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús Evodio Velásquez Aguirre (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica), secretarios; Jesús Sergio Alcántara Núñez (rúbrica), Alma Edwiges Alcaraz Hernández (rúbrica), Jesús Arredondo Velásquez (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante, Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro (rúbrica), Adriana Díaz Contreras, Arturo Flores Grande (rúbrica), Javier Guerrero García, René Lezama Aradillas (rúbrica), María de Jesús Martínez Díaz (rúbrica), Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Mario Mendoza Cortés, Carlos Orsoe Morales Vázquez (rúbrica), Alan Notholt Guerrero (rúbrica), Héctor Padilla Gutiérrez (rúbrica), Rafael Plácido Ramos Becerril, Marcos Salas Contreras, María Elena Torres Baltasar, Daniel Torres García.

**Por la Comisión de Gobernación, diputados:** Diódoro Carrasco Altamirano (rúbrica), presidente; Juan Enrique Barrios Rodríguez (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Valentína Valia Batres Guadarrama (rúbrica en contra), Narcizo Alberto Amador Leal, Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (rúbrica), Gloria Lavara Mejía, Layda Elena Sansores San Román (rúbrica en contra), Santiago Gustavo Pedro Cortés (rúbrica), secretarios; Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), César Camacho Quiroz (rúbrica), Cristián Castaño Contreras (rúbrica), Ariel Castillo Nájera, Maricela Contreras Julián, Jesús de León Tello (rúbrica), Javier Hernández Manzanares (rúbrica), Juan Darío Lemarroy Martínez (rúbrica), Miguel Ángel Monraz Ibarra (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Adolfo Mota Hernández (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Raciél Pérez Cruz, Gerardo Priego Tapia, José Jesús Reyna García, Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Francisco Javier Santos Arreola, Alberto Vázquez Martínez (rúbrica), Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica en contra), Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica).»

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado:** En vista de que no hay ningún diputado para fundamentar el dictamen de conformidad con el artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, está a discusión en lo general y en lo particular el dictamen.

No habiéndose registrado ningún diputado para este punto, consulte la Secretaría a la asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido.

**La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca:** Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Diputada Presidenta, mayoría por la afirmativa.

**La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado:** Suficientemente discutido. Para los efectos del artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se pregunta a la asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

No habiendo ningún artículo reservado, se pide a la Secretaría que abra el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular de todos los artículos.

**La Secretaria María del Carmen Salvatori Bronca:** Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior. Ábrase el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación, en lo general y en lo particular, en un solo acto.

(Votación)

¿Falta algún diputado de emitir el sentido de su voto? Está abierto el sistema. Ciérrase el sistema de votación electrónico. Se emitieron 353 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

### Presidencia del diputado Cristián Castaño Contreras

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Aprobado en lo general y en lo particular, por 353 votos, el decreto que reforma los artículos 81, 83 y 105 de la Ley General de Bienes Nacionales. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.

---

### LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma el numeral 5 del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea si se dispensa la lectura del dictamen.

**El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas:** Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la lectura del dictamen. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Diputado Presidente, mayoría por la afirmativa. Se le dispensa, entonces, la lectura.

«Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

A esta Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias fue turnada la iniciativa enunciada en el acápite de este documento. La Comisión se abocó a su estudio y análisis para la formulación del presente dictamen, al tenor siguiente:

#### I.- ANTECEDENTES.

1. En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, realizada el 21 de noviembre de 2006, los diputados Arely Madrid Tovilla (PRI), Edgar Mauricio Duck Núñez (PAN) y Francisco Javier Santos Arreola (PRD), presentaron la iniciativa que reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1866-II del jueves 16 de noviembre de 2006.

2. La Mesa Directiva de esta Cámara, determinó que se turnara a esta Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

#### II.- CONTENIDO.

La iniciativa propone añadir tres incisos al párrafo 5 del artículo 40 de la Ley Orgánica en los que se establezcan tres facultades expresas de la Comisión Jurisdiccional:

A) Dictaminar, opinar y realizar estudios relacionados con iniciativas de ley que se presenten en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

B) Conocer y dirimir las controversias que surjan al interior de la sección instructora.

C) Conocer de los informes semestrales de la sección instructora.

Basa su propuesta en los siguientes argumentos:

1. La Comisión Jurisdiccional requiere de una plataforma legal que le permita enfrentar nuevos retos no previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La Comisión Jurisdiccional requiere de facultades que le permitan cumplir con las tareas que debe desarrollar como responsable de velar por el buen funcio-

namiento de los mecanismos de juicio político y declaración de procedencia.

3. Hasta ahora se ha pretendido subsanar las deficiencias procesales mediante acuerdos parlamentarios.

4. Conforme a la Ley Orgánica, la Comisión Jurisdiccional cumple sus funciones a través de la sección instructora, sin embargo, al no tener atribuciones expresamente conferidas en la ley, la actuación de la Sección instructora está seriamente limitada.

5. Actualmente las facultades de la Comisión Jurisdiccional están acotadas, pues solo tiene facultades para nombrar a quienes deban integrar la Sección Instructora.

6. La Comisión Jurisdiccional requiere de un diseño que le permita atender y resolver problemas sobre responsabilidad de los servidores públicos.

7. Es necesario dotar de facultades expresas a la Comisión Jurisdiccional ya que de esa manera se crearán las condiciones para que en el futuro se puedan expedir leyes que constituyan un marco jurídico eficiente.

#### III.- CONSIDERACIONES Y ANÁLISIS.

1. La iniciativa cumple con los requisitos formales que exige la práctica parlamentaria: se formuló por escrito por quienes están facultados para iniciar el proceso legislativo, con sus nombres y firmas; contiene un apartado expositivo de los motivos que la anima; presentan el texto legal que se propone; señalan la fecha de entrada en vigor y fue difundida con oportunidad.

2. La Cámara de Diputados está facultada y tiene competencia para conocer y resolver la iniciativa en comento, de conformidad con lo que establece el segundo párrafo del artículo 70 constitucional.

3. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias es competente para emitir dictamen a estas propuestas, conforme a lo que dispone el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En efecto, hay una gran laguna en la ley que deja sin atribuciones a la Comisión Jurisdiccional: conforme al

artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los órganos del poder, solo deben ejercer las facultades expresamente establecidas; conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica, “las comisiones ordinarias con facultades expresas desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan” pero, salvo la designación de quienes deban conformar la sección instructora, de entre sus miembros, al legislador se le olvidó señalarle a la Comisión Jurisdiccional otras facultades. Por tanto, esta comisión resuelve la aprobación de la iniciativa en los términos expuestos.

#### IV.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, somete a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

#### PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo Único.-** Se reforma el numeral 5 del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40.

1. a 4. ...

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos. **La Comisión Jurisdiccional tendrá las facultades siguientes:**

a) **Dictaminar, opinar y realizar estudios relacionados con iniciativas de ley que se presenten en materia de responsabilidades de los servidores públicos;**

b) **Conocer y dirimir las controversias que surjan al interior de la sección instructora, y**

c) **Conocer de los informes semestrales de la sección instructora.**

#### TRANSITORIOS

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

Así lo acordaron los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en sesión del 11 de abril del año dos mil siete.

**Diputados:** Carlos Chaurand Arzate (rúbrica), presidente; María de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Sara Isabel Castellanos Cortés (rúbrica), secretarios; Elías Cárdenas Márquez (rúbrica), Alejandro Enrique Delgado Oscoy (rúbrica), Rutilio Escandón Cadenas, Jesús Vicente Flores Morfín (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), Armando García Méndez (rúbrica), René Lezama Aradillas, Silvia Luna Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla, Rodrigo Medina de la Cruz (rúbrica), Alma Hilda Medina Macías, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre (rúbrica), José Guillermo Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Carlos Ernesto Zataráin González (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Al no haber ningún ponente inscrito para fundamentar el dictamen, está a discusión en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

No se ha registrado ningún orador para discutir ni en lo general ni en lo particular. Consulte la Secretaría a la asamblea si se considera suficientemente discutido en lo general y en lo particular el proyecto de decreto.

**El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas:** Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el artículo único del proyecto de decreto en lo general y en lo particular. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Diputado Presidente, mayoría por la afirmativa.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Suficientemente discutido.

En consecuencia, pido a la Secretaría que abra el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

**El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas:** Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior. Ábrase el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación, en lo general y en lo particular, del proyecto de decreto.

(Votación)

**El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas:** Cierre el sistema de votación electrónico. ¿Falta alguna diputada o algún diputado de emitir su voto? De viva voz:

**El diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez** (desde la curul): A favor.

**El diputado Carlos Alberto Torres Torres** (desde la curul): A favor.

**El diputado Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante** (desde la curul): A favor.

**El diputado Tomás del Toro del Villar** (desde la curul): A favor.

**El diputado Elías Cárdenas Márquez** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas:** Se emitieron 349 votos en pro, 1 en contra y 2 abstenciones.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Aprobado en lo general y en lo particular por 349 votos el decreto que reforma el numeral 5 del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.

---

#### INCREMENTO DE PRECIOS

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** El siguiente punto del orden del día es la discusión de dictámenes con puntos de acuerdo. En virtud de que se encuentran publicados en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo.

**El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:** Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, diputado Presidente. Se autoriza.

«Dictamen de la Comisión de Economía, con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Economía y a la Procuraduría Federal del Consumidor a implantar acciones que eviten el incremento injustificado de precios de bienes y servicios

#### Honorable asamblea:

A la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión correspondiente a la LX Legislatura le fue turnada, para su estudio y análisis, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Economía y a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) a impulsar acciones que eviten el incremento injustificado de precios en los bienes, productos y servicios.

Esta comisión, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos d), e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 58, 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen, con base en los siguientes

#### Antecedentes

**Primero.** En sesión celebrada en la Cámara de Diputados el día 11 de octubre de 2007, los secretarios de ésta dieron cuenta al Pleno de la proposición que presentaron los diputados Jesús Ramírez Stabros y Jorge Toledo Luis, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para someterla a consideración del honorable Congreso de la Unión.

**Segundo.** El Presidente de la Mesa Directiva acordó dar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Economía".

**Tercero.** Los legisladores proponen lo siguiente:

- Exhortar a la Secretaría de Economía, para que en el ámbito de sus atribuciones implemente las acciones necesarias a efecto de no autorizar el incremento en los precios o tarifas de bienes, servicios y productos, especialmente, los que integran la canasta básica.
- Exhortar a la Profeco para que, en el ejercicio de sus facultades, intensifique en forma inmediata la supervisión a las empresas, comercios y prestadores de servicios a efecto de que se respeten los precios autorizados de bienes y servicios a los consumidores e impida el aumento injustificado de los precios, particularmente de los productos de la canasta básica y que, de presentarse el caso, se apliquen las sanciones.

### Consideraciones

**Primera.** Que con base en los antecedentes antes indicados, la Comisión de Economía, con las atribuciones antes señaladas, se abocó a dictaminar la proposición con punto de acuerdo de referencia.

**Segunda.** Que el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera entre los asuntos de la competencia de la Secretaría de Economía:

- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.
- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.
- Establecer la política de precios y, con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular.
- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.

**Tercera.** Que dentro de los principios de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) se encuentra la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, el respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento.

**Cuarta.** Que el objeto de la LFPC es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

**Quinta.** Que el artículo 7 de la LFPC establece que todo proveedor está obligado a informar y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.

**Sexta.** Que el artículo 7 Bis obliga al proveedor a exhibir de manera visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor.

**Séptima.** Que el Banco de México es el banco central del Estado mexicano, constitucionalmente autónomo en sus funciones y administración, cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional. En el desempeño de esta encomienda tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

**Octava.** Que los diputados integrantes de la Comisión de Economía que dictamina reconocen y concluyen que es importante proteger los derechos del consumidor, mediante las acciones gubernativas que favorezcan la información, el derecho a elegir, a la educación en materia de consumo, a la seguridad y a la calidad, y a la compensación, en caso de que no se haya cumplido lo especificado en la relación de consumo, sin embargo, consideran que los aumentos en los precios de los bienes y servicios son efecto de múltiples factores.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Economía somete a consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados, para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación, el siguiente

### Acuerdo

**Primero.** Se exhorta a la Secretaría de Economía para que, en el ámbito de sus atribuciones, impulse las acciones ne-

cesarias a efecto de que no se genere algún incremento indebido en los precios o tarifas de bienes, servicios y productos, especialmente, los que integran la canasta básica.

**Segundo.** Se exhorta a la Procuraduría Federal del Consumidor para que, en el ejercicio de sus facultades, intensifique la vigilancia a los proveedores a efecto de que respeten los precios máximos autorizados, en defensa de los derechos de los consumidores.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 5 días del mes de diciembre de 2007.

**La Comisión de Economía, diputados:** Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez (rúbrica), presidenta; Carlos Armando Reyes López, Jorge Alejandro Salum del Palacio (rúbrica), Fausto Fluvio Mendoza Maldonado (rúbrica), Arnulfo Elías Cordero Alfonso (rúbrica), Enrique Serrano Escobar (rúbrica), Jorge Godoy Cárdenas (rúbrica), secretarios; Jericó Abramo Masso, Narcizo Alberto Amador Leal (rúbrica), Antonio Berber Martínez (rúbrica), Carlos Alberto García González (rúbrica), Miguel Ángel González Salum, Sergio Augusto López Ramírez (rúbrica), Luis Xavier Maawad Robert (rúbrica), Martín Malagón Ríos (rúbrica), Octavio Martínez Vargas (rúbrica), Susana Monreal Ávila (rúbrica), José Amado Orihuela Trejo, Marco Heriberto Orozco Ruiz Velazco (rúbrica), Mauricio Ortiz Proal, Eduardo Ortiz Hernández (rúbrica), Miguel Ángel Peña Sánchez (rúbrica), Raúl Ríos Gamboa (rúbrica), Ricardo Rodríguez Jiménez, Salvador Ruiz Sánchez, Alejandro Sánchez Camacho (rúbrica), Víctor Gabriel Varela López (rúbrica), Joaquín Humberto Vela González, Javier Martín Zambrano Elizondo.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación al final.

---

#### NORMA OFICIAL MEXICANA

---

**El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:** «Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía, con punto de acuerdo por el que se exhorta a las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía a expedir como norma oficial mexicana la NMX-AA-120-SCFI-2006 para que sea vinculante y obligatoria

#### Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía, de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, una propuesta con punto de acuerdo por el que se exhorta a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía, a que la norma mexicana NMX-AA-120-SCFI-2006 sea expedida como norma oficial mexicana, a efecto de que sea vinculante y obligatoria, presentado por el diputado Sergio Augusto López Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

En virtud del análisis y estudio del punto de acuerdo que se dictamina, estas comisiones legislativas, con base en las facultades que le confieren los artículos 39, y 45 numeral 6, incisos e) y f), y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 60, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes:

#### Antecedentes

**Primero.** El 7 de diciembre de 2006, el diputado Sergio Augusto López Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó una propuesta con punto de acuerdo por el que se exhorta a las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía, a que la norma mexicana NMX-AA-120-SCFI-2006 sea expedida como norma oficial mexicana, a efecto de que sea vinculante y obligatoria, y

**Segundo.** En esta misma fecha, dicha propuesta con punto de acuerdo fue turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, de conformidad con las siguientes

#### Consideraciones

Indiscutiblemente, el turismo es una de las fuentes de ingresos más importantes del país, razón por la cual resulta fundamental establecer políticas de conservación, restauración y fomento de los destinos turísticos de México. Sin

embargo, de los destinos turísticos nacionales, destacan los de sol y playa, toda vez que el país cuenta con más de 11 mil kilómetros de litoral, teniendo una gran importancia, no sólo turística, sino también mercantil y pesquera.

Asimismo, “los ecosistemas costeros no sólo abarcan un amplia gama de tipos de hábitat y una enorme riqueza de especies, sino que, además, albergan nutrientes y, en su ciclo, filtran contaminantes provenientes de los sistemas continentales de agua dulce, y ayudan a proteger la línea costera de la erosión y las tormentas.

Contiguo a la línea costera está el océano, que cumple un papel fundamental en la regulación hidrológica y el clima, además de constituir una importante fuente de carbono y oxígeno por su alta productividad de fitoplancton. Por todo esto, el uso, manejo y conservación de los ecosistemas costeros juegan un papel primordial en la estrategia de desarrollo de un país.”<sup>1</sup>

Desafortunadamente, las playas del país han sufrido en los últimos años procesos de degradación sin precedentes, derivado de los altos índices demográficos, el turismo masivo, la construcción de grandes infraestructuras turísticas, la falta de una política ambiental eficiente, y la contaminación en general.

Lo anterior, ha repercutido, principalmente, en la calidad del agua de las playas mexicanas, por lo que se han implantado diversos mecanismos para revertir esta tendencia, tales como el Programa Integral de Playas Limpias, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) desde 2003, en coordinación con las Secretarías de Turismo, Marina y Salud, así como con los gobiernos estatales y municipales costeros del territorio nacional. De esta forma, se han establecido monitoreos permanentes y sistemáticos, a fin de que las autoridades cuenten con información confiable para orientar a los vacacionistas sobre la calidad del agua de las playas más concurridas del país.

Mediante el inicio del programa citado en el párrafo anterior, se inició el sistema nacional de información sobre la calidad del agua en playas mexicanas, con la finalidad de sistematizar y homogeneizar los monitoreos del agua de mar, de acuerdo a los criterios descritos por la Organización Mundial de la Salud para las aguas de mar de contacto recreativo.

Cabe mencionar que la calidad del agua de las playas es un factor primordial para garantizar la protección de la salud de los usuarios, así como un punto de interés para el sector turístico, dado que las playas adquieren un valor agregado al contar con una calidad del agua satisfactoria.

De esta forma, si bien el Programa Integral de Playas Limpias representa un gran avance en la gestión de las aguas de las playas mexicanas, las acciones emprendidas por las autoridades citadas no han sido suficientes, toda vez que la problemática persiste.

Considerando lo anterior, ha sido necesario utilizar los mecanismos de autorregulación, previstos en la Sección VII, del capítulo IV “Instrumentos de la Política Ambiental”, del Título Primero “Disposiciones Generales” de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con base en los cuales “Los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental.”.

Dentro de estos instrumentos de autorregulación, son de interés del presente dictamen las normas mexicanas (NMX), las cuales son definidas por la fracción X del artículo 3o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización como las normas elaboradas por un organismo nacional de normalización, o la Secretaría de Economía en los términos de la misma ley, que prevén para un uso común y repetido de reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

En este sentido, el 6 de julio de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la norma mexicana (NMX) NMX-AA-120-SCFI-2006, que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas, cuya elaboración fue coordinada por la Semarnat, conteniendo medidas ambientales para la protección de las playas mexicanas, en materia de calidad de agua, residuos sólidos, infraestructura costera, biodiversidad, seguridad y servicios, educación ambiental y contaminación por ruido.

De esta manera, la NMX de referencia representa un avance significativo, a fin de lograr que las playas mexicanas sean certificadas, de tal manera que no representen un riesgo para la salud humana ni para el equilibrio de los ecosistemas costeros. Asimismo, es un instrumento más de las políticas ambiental y turística para mantener y recuperar la calidad de los destinos de sol y playa en el país.

Sin embargo, tal como lo menciona el diputado promovente del punto de acuerdo que se dictamina, la expedición de la NMX que nos ocupa no basta para garantizar la calidad de las playas mexicanas, toda vez que este instrumento es de naturaleza voluntaria, circunscrito a la voluntad de quien quiera adherirse a él, por lo que no es obligatorio para todos los prestadores de servicios turísticos en zonas costeras del país.

De esta forma, consideramos procedente el exhorto contenido en el punto de acuerdo objeto del presente dictamen, a fin de que se realicen las gestiones necesarias para convertir la NMX-AA-120-SCFI-2006, que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas, en la norma oficial mexicana, a fin de que su cumplimiento sea obligatorio.

Considerando los razonamientos esgrimidos en los párrafos anteriores, estas Comisiones Unidas coinciden con el diputado César Augusto López Ramírez cuando afirma que la certificación obligatoria de las playas “permitirá que los prestadores de servicios turísticos introduzcan mejoras en sus operaciones, tendientes hacia una mayor sustentabilidad ambiental, económica y social”, sin olvidar los beneficios para los vacacionistas de tener información confiable sobre la calidad de las playas mexicanas.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de las comisiones legislativas que suscriben el presente dictamen, se permiten someter a la consideración de la honorable asamblea el siguiente

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta a las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía, a que la norma mexicana NMX-AA-120-SCFI-2006, que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas, sea expedida como norma oficial mexicana a efecto de que sea vinculante y obligatoria.

### **Nota:**

1) Semarnat. Guía “Esquema de certificación de playas con base a criterios de desempeño sustentable”, Semarnat, 2006. Página 4.

Dado en el salón de plenos de la honorable Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 2007.

### **La Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, diputados:**

Diego Cobo Terrazas (rúbrica), presidente; Jesús de León Tello (rúbrica), José Luis Espinosa Piña (rúbrica), Lucía Susana Mendoza Morales (rúbrica), Benjamín Hernández Silva (rúbrica), María Mercedes Colín Guadarrama (rúbrica), secretarios; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Adriana Dávila Fernández (rúbrica), José Antonio Díaz García, Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Jorge Rubén Nordhausen González (rúbrica), Christian Martín Lujano Nicolás (rúbrica), Martha Angélica Romo Jiménez, Víctor Manuel Torres Herrera (rúbrica), Aleida Alavez Ruiz (rúbrica), María Soledad López Torres (rúbrica), Rafael Villicaña García (rúbrica), Juan Hugo de la Rosa García (rúbrica), Carlos Roberto Martínez Martínez (rúbrica), Armando Barreiro Pérez (rúbrica), Roberto Mendoza Flores (rúbrica), Martha Hilda González Calderón (rúbrica), Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica), Carlos Ernesto Zataráin González (rúbrica), Víctor Manuel Méndez Lanz (rúbrica), José Ascención Orihuela Bárcenas (rúbrica), Sergio Augusto López Ramírez (rúbrica), Humberto López Lena Cruz (rúbrica).

### **La Comisión de Economía, diputados:**

Adriana Rodríguez Vizcarra Velásquez (rúbrica), presidenta; Carlos Armando Reyes López, Jorge Alejandro Salum del Palacio (rúbrica), Fausto Fluvio Mendoza Maldonado (rúbrica), Arnulfo Elías Cordero Alfonso (rúbrica), Enrique Serrano Escobar (rúbrica), Jorge Godoy Cárdenas (rúbrica), secretarios; Jericó Abramo Masso, Narcizo Alberto Amador Leal (rúbrica), Antonio Berber Martínez (rúbrica), Carlos Alberto García González (rúbrica), Miguel Angel González Salum (rúbrica), Sergio Augusto López Ramírez (rúbrica), Luis Xavier Maawad Robert (rúbrica), Martín Malagón Ríos (rúbrica), Octavio Martínez Vargas (rúbrica), Susana Monreal Ávila (rúbrica), José Amado Orihuela Trejo (rúbrica), Mauricio Ortiz Proal, Eduardo Ortiz Hernández (rúbrica), Miguel Ángel Peña Sánchez (rúbrica), Raúl Ríos Gamboa (rúbrica), Ricardo Rodríguez Jiménez, Salvador Ruiz Sánchez, Ernesto Ruiz Velasco de Lira (rúbrica), Alejandro Sánchez Camacho (rúbrica), Víctor Gabriel Varela López (rúbrica), Joaquín Humberto Vela González, Javier Martín Zambrano Elizondo.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación al final.

## ESTADO DE JALISCO

**El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:**

«Dictamen de la Comisión de Turismo, con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal a considerar en el programa Pueblos Mágicos –mediante la Secretaría de Turismo– la ribera de Chapala, Jalisco

**Honorable asamblea**

A la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y dictamen la proposición con punto de acuerdo presentada por el diputado Francisco Javier Gudiño Ortiz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Turismo, a considerar la ribera de Chapala, Jalisco, en el Programa Pueblos Mágicos.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, numeral 1, y 45, numerales 6, incisos e) y f), y 7, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 58, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen, mismo que se realiza bajo los siguiente:

**Antecedentes**

**Primero.** En sesión ordinaria celebrada por el Pleno de la Cámara de Diputados el 17 de octubre de 2007, el diputado Francisco Javier Gudiño Ortiz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Turismo, a considerar la ribera de Chapala, Jalisco, en el Programa Pueblos Mágicos, que promueve dicha secretaría, en virtud de que cumple los requisitos históricos, culturales y de infraestructura para su correcto desempeño y desarrollo.

**Segundo.** En esta misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, mediante el oficio número DGPL 60-II-4-836, acordó que se turnara la propuesta citada a la Comisión Turismo, para su estudio y dictamen correspondiente.

**Contenido de la proposición**

a) El punto de acuerdo resalta la importancia de la población donde se encuentra el lago más grande de México, Chapala, ubicada en la zona central de Jalisco; de orígenes prehispánicos “chacoalac o chapallan”, como también es conocido, fue uno de los asentamientos más antiguos remontándonos al siglo XII de nuestra era, por parte de una migración de tribus náhuatl, provenientes de Aztlán.

b) El diputado expone que este sitio ha sido centro de los grandes acontecimientos de México, como es la evangelización de los pueblos prehispánicos, la Independencia y la guerra de reforma. Así también se ha convertido en parte del legado de la mágica historia de los huicholes.

c) El diputado que propone menciona que en 1885 este destino se comenzó a desarrollar como centro turístico, en el cual se levantaron las primeras fincas veraniegas de estilo europeo; el lago es una de las zonas turísticas más importantes del estado. Los servicios turísticos han formado espacios especializados de renombre internacional como Ajijic; además cuenta con otros atractivos como balnearios termales, templos, construcciones coloniales, cascos de hacienda, fiestas populares así como una gran riqueza artesanal y gastronómica.

d) El proponente hace mención de que alrededor del lago existen pequeños manantiales de aguas termales, además cuenta con dos islas, la de Mezcala, constituida como una fortaleza durante la independencia, y la de los Alacranes, uno de los centros ceremoniales del pueblo huichol.

e) Finalmente el diputado proponente, expone que es necesario exhortar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo, a integrar este pueblo dentro del programa denominado “Pueblos Mágicos”, con el fin de fortalecer la afluencia turística de Chapala y permita consolidar la afluencia local, regional, nacional e internacional para detonar el desarrollo de la ribera del lago y del municipio.

**Consideraciones**

**Primera.** El turismo es un factor de gran importancia no sólo para algunos municipios si no para todo México, con-

tamos con una gama amplia de riquezas naturales las cuales, sin ser explotadas al máximo, son reconocidas a nivel mundial, por lo que debemos impulsar aun más la infraestructura y la promoción turística que traerá como resultado grandes beneficios económicos a nuestro país.

**Segunda.** En este tenor, Chapala, Jalisco, se presenta como uno de los atractivos turísticos más importantes de Jalisco desde 1885, el cual reúne una belleza natural que se caracteriza por su hermoso lago, en contraste con grandes construcciones arquitectónicas de un estilo renacentista y victoriano; así como uno de los grandes centros ceremoniales prehispánicos de la cultura Huichola, llena de magia y leyendas, ubicada en la isla de los Alacranes del mismo lago.

**Tercera.** Asimismo, este destino cuenta con una gran historia, ya que ha sido testigo de grandes acontecimientos, desde el asentamiento del pueblo náhuatl, la evangelización por parte de los franciscanos, las construcciones en la época colonial, el paso de Miguel Hidalgo en la Independencia, hasta la participación en la guerra de reforma.

**Cuarta.** Esta dictaminadora, tras un amplio estudio de las características propias de Chapala, Jalisco, así como del Programa Pueblos Mágicos, considera que este destino cumple con los ocho criterios de incorporación dentro de los que encontramos, que exista una oferta de atractivos y servicios, magia de la localidad, condiciones y espacios territoriales, monumentos históricos, así como un atractivo turístico simbólico, entre otros.

**Quinto.** Esta comisión que dictamina concluye que la incorporación de la ribera de Chapala al Programa Pueblos Mágicos coadyuvará a resaltar el valor turístico de localidad, estructurar una oferta innovadora y original que atienda una demanda naciente de cultura, tradiciones y aventura en este destino, mejorando con esto la imagen urbana, conjuntado esfuerzos para hacer del turismo detonante de la economía local y regional.

En mérito de lo antes expuesto, la Comisión de Turismo se permite someter a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente:

#### **Punto de Acuerdo**

**Primero.** Se hace un respetuoso exhorto al titular del Poder Ejecutivo federal, en el ámbito de colaboración entre los poderes, para que instruya al titular de la Secretaría de

Turismo, para que considere la ribera de Chapala, Jalisco, en el Programa de Pueblos Mágicos.

**Segundo.** Se solicita al titular de la dependencia antes mencionada se sirva informar a esta soberanía dentro de 30 días naturales de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a lo adoptado en el plazo anterior.

**La Comisión de Turismo, diputados:** Octavio Martínez Vargas (rúbrica), presidente; Martha Angélica Romo Jiménez (rúbrica), Francisco Dávila García (rúbrica), Yolanda Merced Garmendia Hernández (rúbrica), Amador Campos Aburto (rúbrica), Rosa Elva Soriano Sánchez, Sara Latife Ruiz Chávez, Armando García Méndez, José Luis Varela Lagunas, secretarios; Armando Enríquez Flores, Eduardo Elías Espinoza Abuxapqui (rúbrica), Rafael Franco Melgarejo, Francisco Javier Gudiño Ortiz, Joel Guerrero Juárez (rúbrica), Benjamín Hernández Silva (rúbrica), Juana Leticia Herrera Ale (rúbrica), Addy Cecilia Joaquín Coldwell, María Soledad López Torres (rúbrica), Lorenzo Daniel Ludlow Kuri (rúbrica), Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Gilberto Ojeda Camacho (rúbrica), Juan Adolfo Orcí Martínez, José Ascención Orihuela Bárcenas (rúbrica), Héctor Manuel Ramos Covarrubias (rúbrica), Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, Adriana Rodríguez Vizcarra (rúbrica), Adriana Rebeca Vieyra Olivares (rúbrica), Olga Patricia Chozas Chozas, Eduardo Felton González, Sara Shej Guzmán.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación al final.

---

#### ESTADO DE OAXACA

---

**El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:** «Dictamen de la Comisión de Gobernación, con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Educación Pública a informar por escrito a la Cámara de Diputados sobre los avances y resultados de la revalorización salarial de los trabajadores de la educación del estado de Oaxaca»

#### **Honorable Asamblea:**

A la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la proposición con punto de acuerdo para exhortar al secretario de Educación Pública y al gobernador de Oaxaca a

informar sobre la revalorización salarial del magisterio de Oaxaca y sobre la aplicación de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 para este rubro.

Esta comisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) a g), y numeral 7, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 58, 60, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen en sentido negativo, basándose en los siguientes

### Antecedentes

I. El 29 de septiembre de 2006, los diputados Carlos Altamirano Toledo, Othón Cuevas, Daniel Dehesa Mora, Joaquín de los Santos Molina, Daisy Hernández Gaytán, Benjamín Hernández Silva, Carlos Martínez Martínez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, haciendo uso de la facultad que les confiere el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos, presentaron la proposición con punto de acuerdo para exhortar al secretario de Educación Pública y al gobernador de Oaxaca a informar sobre la revalorización salarial del magisterio de Oaxaca y sobre la aplicación de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 para este rubro.

II. Con esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que la proposición con punto de acuerdo arriba mencionada fuera turnada a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen correspondiente.

III. El 20 de noviembre de 2007 se presentó al pleno de la Comisión de Gobernación el proyecto de dictamen en sentido negativo sobre el particular, mismo que fue aprobado.

Establecidos los antecedentes, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben el presente dictamen exponen las siguientes

### Consideraciones

1. La proposición con punto de acuerdo aborda la problemática social que irrumpió en el estado de Oaxaca el año pasado; a juicio de los diputados proponentes las demandas

del magisterio por mejores condiciones laborales y salariales y la falta de respuesta del entonces secretario de Educación Pública federal, Reyes Tamez Guerra, y del actual gobernador del estado, contribuyeron a acrecentar un rezago histórico en la entidad.

2. La propuesta de los diputados federales gira en torno a la necesidad de utilizar los recursos del Presupuesto 2006 para la solución de las demandas salariales del magisterio en el estado y, por otra parte, a la rendición de cuentas sobre estos recursos.

3. Por lo que toca al uso de los recursos, su ejercicio, control y evaluación tuvo una vigencia específica para el año 2006 y los responsables de la administración en los Poderes Legislativo y Judicial, los titulares de los organismos públicos autónomos y de las dependencias, así como los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, fueron responsables de la administración por resultados; en este sentido, las asignaciones para ese año ya fueron revisadas y ejercidas.

4. Por otro lado, respecto a la fiscalización de los montos presupuestados y ejercidos en el 2006, se cuenta con los mecanismos suficientes para llevar a cabo la discusión, aprobación, ejercicio y revisión del Presupuesto de Egresos a través del análisis, las comparencias de funcionarios de la Administración Pública federal, la revisión de la cuenta pública e investigación sobre las responsabilidades administrativas, establecidos en diversos ordenamientos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos y su Reglamento y la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

5. Esta comisión comparte la inquietud de los diputados proponentes por la solución de los conflictos sociales en el estado de Oaxaca y en cualquier otra parte de nuestro territorio nacional; asimismo, la rendición de cuentas exige que se deban incorporar todas las soluciones posibles para avanzar en transparencia y revisión de las cuentas públicas.

6. En ese sentido, si bien la proposición con punto de acuerdo materia del presente dictamen ha sido dirigida concretamente para la aplicación de recursos del Presupuesto de Egresos de 2006, se considera que la problemática del magisterio del estado de Oaxaca es un reclamo actual y del cual es necesario conocer cuáles han sido los

avances y las soluciones que han ofrecido las autoridades estatales y federales, por lo que los integrantes de esta comisión estiman oportuno dirigir un exhorto a la Secretaría de Educación Pública y al gobierno del estado de Oaxaca para que informen sobre los avances y resultados relativos a la re zonificación de los maestros oaxaqueños.

Por lo antes expuesto, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura, sometemos a consideración del Pleno de esta honorable asamblea el siguiente:

### Acuerdo

**Primero.** Se exhorta respetuosamente a la Secretaría de Educación Pública para que, en el ámbito de su competencia, informe por escrito a esta Cámara de Diputados sobre los avances y resultados relativos a la re zonificación salarial de los trabajadores de la educación del estado de Oaxaca.

**Segundo.** Se exhorta respetuosamente al gobernador del estado de Oaxaca para que, en el ámbito de su competencia, informe por escrito a esta Cámara de Diputados sobre los avances y resultados relativos a la re zonificación salarial de los trabajadores de la educación de la entidad.

Palacio Legislativo de San Lázaro. México, Distrito Federal, a 20 de noviembre de 2007.

**La Comisión de Gobernación, diputados:** Diódoro Carrasco Altamirano (rúbrica), presidente; Juan Enrique Barrios Rodríguez (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica), Alberto Amador Leal (rúbrica), Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (rúbrica), Manuel Portilla Dieguez (rúbrica), Layda Elena Sansores San Román (rúbrica), secretarios; Carlos Armando Biebrich Torres, César Camacho Quiroz, Ricardo Cantú Garza, Ariel Castillo Nájera, Jesús de León Tello, María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica), Javier Hernández Manzanares (rúbrica), Juan Darío Lemarroy Martínez, Miguel Ángel Monraz Ibarra (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Adolfo Mota Hernández, María del Pilar Ortega Martínez, Luis Gustavo Parra Noriega, Raciél Pérez Cruz (rúbrica), Gerardo Priego Tapia (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Francisco Javier Santos Arreola (rúbrica), Rosa Elva Soriano Sánchez, Alberto Vázquez Martínez (rúbrica), Gerardo Villanueva Albarrán, Javier Martín Zambrano Elizondo.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se

ha registrado orador alguno, se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación al final.

---

### EMPRESA GUTSA INFRAESTRUCTURA, SA DE CV

---

**El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:** «Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con puntos de acuerdo por los que se exhorta a la Secretaría de la Función Pública a informar sobre el resultado de las investigaciones respecto a la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, y de la inhabilitación de ésta

### Honorable Asamblea:

La Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, con base en las facultades que le confieren los artículos 39, 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a su consideración el “**dictamen sobre dos proposiciones con punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo federal, a través del titular de la Secretaría de la Función Pública, sobre el inicio de los procesos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias contra la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, y de su inhabilitación correspondiente, derivados de diversos asuntos**”.

### Antecedentes

Las proposiciones que se dictaminan fueron presentadas:

I. La primera de ellas, ante la Comisión Permanente, el 17 de julio de 2007, por el diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar, en nombre del diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, ambos del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; el mismo día se turnó a la Tercera Comisión de la Permanente.

El 31 de agosto de 2007 se realizó el cambio de turno, y fue turnada a la Comisión de la Función Pública.

II. La segunda fue presentada ante el Pleno de esta honorable Cámara el 4 de octubre de 2007 por el diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, del Grupo Par-

lamentario del Partido de la Revolución Democrática, y turnada a la Comisión de la Función Pública el mismo día.

III. Una vez recibidas y previo estudio de ambas, se preparó un proyecto de dictamen a favor, el cual fue presentado a la consideración y discusión de los integrantes de esta comisión, quienes lo aprobaron en sesión de fecha 17 de octubre de 2007, con 15 votos a favor, ninguno en contra, sin abstenciones ni votos particulares.

### Contenido de las proposiciones

#### A) Contenido de la proposición con punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo federal, a través del titular de la Secretaría de la Función Pública, sobre el inicio de los procesos de financiamiento de responsabilidades resarcitorias contra la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, y de su inhabilitación correspondiente

El proponente señala en la exposición de motivos que el 26 de junio del presente año la Secretaría de Comunicaciones y Transportes rescindió dos contratos de obra para el mantenimiento de la Autopista del Sol a la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, por incumplimiento de los términos de dichos contratos. De ahí se desprenden, de acuerdo con el proponente, diversas irregularidades que han causado un daño patrimonial a la nación por 263 millones 341 mil 553 pesos.

Además, expresa que la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, “ha incurrido en violaciones de la normatividad establecida en los artículos 59, 60, fracciones I, II y III, 61 y 63 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en los artículos 46, fracción I, 47, 48 y 49 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación”.

De lo anterior, el proponente colige la importancia de su propuesta de punto de acuerdo, que realiza en los siguientes términos:

Primero. Se exhorta al Ejecutivo federal para que, a través del titular de la Secretaría de la Función Pública, informe a esta soberanía por conducto de la Comisión de la Función Pública y a la ASF, en el ámbito de su competencia, sobre el inicio del procedimiento del financiamiento de responsabilidades resarcitorias contra la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV.

Segundo. Se exhorta al titular de la Secretaría de la Función Pública para que inicie e informe a esta soberanía sobre el proceso para inhabilitar a la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, por el daño patrimonial ocasionado al Estado mexicano.

#### B) Contenido de la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal para que, a través de la Secretaría de la Función Pública, informe a esta soberanía sobre el inicio del procedimiento de financiamiento de responsabilidades resarcitorias a la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, respecto de las obras de la biblioteca José Vasconcelos

El diputado que plantea esta proposición se refiere a los diferentes convenios y contratos de licitación de la empresa Gutsa relativos a la construcción de la biblioteca José Vasconcelos, que fue considerada el proyecto cultural más importante durante el pasado sexenio. Dice el proponente: “Del sexenio pasado se ha detectado una serie de anomalías en la adjudicación de las obras públicas, que cobraron relevancia por sus proyectos ambiciosos y la considerable e irregular canalización de recursos públicos”.

Asimismo, hace referencia a los montos por los que se suscribieron los diversos instrumentos legales por parte de esta empresa.

El proponente pretende que la Cámara de Diputados realice un exhorto en los siguientes términos:

Único. Se exhorta al Ejecutivo federal para que a través del titular de la Secretaría de la Función Pública informe a esta soberanía sobre el inicio del procedimiento del financiamiento de responsabilidades resarcitorias a la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, respecto a las obras de la biblioteca José Vasconcelos.

### Consideraciones

**Primera.** Los asuntos que se plantean en ambas proposiciones son del conocimiento público, y el 27 de junio de 2007, en conferencia de prensa, el entonces secretario de la Función Pública, Germán Martínez Cázares, anunció que la secretaría a su cargo había dado inicio a una auditoría por el pago del contrato a la empresa constructora Gutsa, ante un presunto incumplimiento en obras de mantenimiento de la Autopista del Sol, y esta auditoría se realizaría a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la propia empresa y a Caminos y Puentes Federales.

**Segunda.** La Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene las siguientes atribuciones (con relación a los casos que nos ocupan):

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley; y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

**Tercera.** De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal cuando se trate de un asunto de su ramo.

**Cuarta.** De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación es la única autoridad con facultades para fincar responsabilidades resarcitorias por daños causados a la hacienda pública federal, y se da en el caso de que de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Por tanto, la solicitud de información en el sentido planteado por el diputado proponente es procedente ante la Secretaría de la Función Pública.

**Quinta.** Con base en lo anterior, esta comisión estima conveniente modificar la redacción del resolutivo, en el sentido de que se exhorte directamente a la Secretaría de la Función Pública; y dotarlo de mayor claridad, debido a que se toman en cuenta dos diferentes proposiciones, aunque son sobre la misma materia.

## Conclusión

En virtud de lo anterior, esta comisión dictaminadora estima procedentes las proposiciones que se analizan, y somete a la consideración de esta soberanía el siguiente

## Dictamen

**Primero.** La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente a la Secretaría de la Función Pública para que, en ejercicio de sus atribuciones, informe a esta soberanía sobre el resultado de las investigaciones respecto a la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV, tanto en el caso de la Autopista del Sol como en el de la construcción de la biblioteca José Vasconcelos; y en el supuesto de que en dicha investigación se encuentren irregularidades, actúe en consecuencia.

**Segundo.** Que la Secretaría de la Función Pública informe a esta Cámara, además, si se ha iniciado algún procedimiento para inhabilitar la empresa Gutsa Infraestructura, SA de CV.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 17 de octubre de 2007.

**La Comisión de la Función Pública, diputados:** Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; José Guillermo Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre (rúbrica), René Lezama Aradillas (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano, secretarios; Adriana Díaz Contreras (rúbrica), Arturo Flores Grande, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Carlos Orsoe Morales Vázquez, Alan Notholt Guerrero (rúbrica), Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Alma Edwviges Alcaraz Hernández (rúbrica), Jesús Arredondo Velázquez (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, Héctor Padilla Gutiérrez, Rafael Plácido Ramos Becerril, Marcos Salas Contreras (rúbrica), María Elena Torres Baltazar (rúbrica), Ramón Valdés Chávez, María Eugenia Campos Galván, Andrés Carballo Bustamante, María de Jesús Martínez Díaz (rúbrica), Joaquín Conrado de los Santos Molina, Mario Enrique del Toro (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo.

En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación en el siguiente momento procesal.

Consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se aprueban los puntos de acuerdo.

**El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:**

En votación económica se pregunta si se aprueban los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, diputado Presidente.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Aprobados los puntos de acuerdo, comuníquense.**

---

LEY DE AMPARO

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** El siguiente punto del orden del día es la discusión de dictámenes negativos relativos a iniciativas. En virtud de que se encuentran publicados en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, señor Presidente. Se autoriza.

«Dictamen de la Comisión de Justicia, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 212 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Honorable Asamblea:**

A la Comisión de Justicia de la LX Legislatura le fue turnada, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 212 de la Ley de Amparo, con opinión de la Comisión de Reforma Agraria.

Esta Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Reforma Agraria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6, incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 60 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen, basándose en los siguientes

**Antecedentes**

**Primero.** En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión en fecha 21 de noviembre de 2006, el diputado Salvador Arredondo Ibarra, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 212 de la Ley de Amparo.

**Segundo.** La Mesa Directiva, en esa misma fecha, mediante oficio número D.G.P.L. 60-II-1-163, acordó que se turnara a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con opinión de la Comisión de Reforma Agraria.

**Tercero.** La Comisión de Reforma Agraria, mediante oficio número Of/CRA/037/07, de fecha 29 de enero de 2007, emitió la opinión aprobada por sus integrantes, en reunión ordinaria del día 17 del mismo mes y año.

**Contenido de la iniciativa**

Expone el autor que la creación de los ejidos tuvo como finalidad la protección de una parte de la población menos favorecida, con la intención de que los campesinos carentes de tierras tuvieran la oportunidad de trabajar los terrenos que les fueron concedidos, pudiendo vivir así de la explotación de las mismas en el ámbito agrícola, forestal y ganadero, entre otros.

Continúa afirmando que con el paso del tiempo, si bien los ejidos estaban destinados a ser espacios de siembra, cultivo y conservación de granos, así como lugares de protección familiar, lo cierto es que se han convertido en asentamientos humanos, lo que, sin duda, en su opinión, nulifica irremediablemente el fin para el cual fueron creados, transformándose en asentamientos humanos irregulares, que al tratar de ser regulados por la instancia respectiva, se promueven múltiples recursos legales, incluido el juicio de

amparo, con el objeto de combatir los decretos expropiatorios expedidos para regularizar la tenencia de las tierras, basándose en ser supuestos ejidatarios, sin serlo materialmente, pretendiendo gozar así de la protección especial que el estado concede en beneficio de los verdaderos ejidatarios.

Por todo ello, el legislador plantea la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 212 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que en lo sucesivo denominaremos Ley de Amparo), con el objetivo de limitar la protección que regula su tramitación en materia agraria, a favor de los ejidatarios o supuestos ejidatarios, que acuden al juicio de garantías en contra de expropiaciones que sean decretadas para regularizar la tenencia de sus tierras.

Argumenta que su propuesta encuentra su razón de ser en el hecho de que un sin número de demandas en este sentido, son instauradas por personas que no son ejidatarios ni comuneros, sino que mas bien se trata de personas físicas y morales que se han asentado de manera irregular en los ejidos o han adquirido por cualquier medio la propiedad de los mismos, con fines industriales o comerciales.

Concluye exponiendo que con la adición que se propone, los juicios de garantías que tengan por objeto impugnar como acto reclamado un decreto de expropiación para regularizar la tenencia de la tierra, tendrán que sujetarse a las reglas generales que rigen el juicio de amparo, lo que dará mayor certidumbre jurídica.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la iniciativa, los miembros de la Comisión de Justicia exponemos las siguientes

### Consideraciones

**Primera.** En virtud del decreto publicado el 5 de diciembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman y adicionan los artículos 39 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se dividió la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en dos: la de Justicia, y la de Derechos Humanos, quedando a cargo de la primera de ellas, con opinión de la Comisión de Reforma Agraria, la emisión del dictamen de la iniciativa a la que se ha hecho referencia.

**Segunda.** Esta comisión estima pertinente realizar las siguientes consideraciones jurídicas:

El amparo en materia agraria tiene por objeto la tutela de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal; nace a la vida jurídica como medio de defensa para hacer valer la garantía social consagrada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se derogó la fracción XIV del artículo 27 de la Carta Magna, lo que implica que constitucionalmente se suprimió la improcedencia del juicio de amparo prevista en la fracción derogada y, consecuentemente, desde ese momento se permite el acceso al amparo a los afectados con resoluciones dictadas por autoridades agrarias, siendo suficiente que los interesados acrediten tener un derecho debidamente tutelado, sin que sea necesaria la exhibición de certificado de inafectabilidad y sólo basta acreditar su interés jurídico.

Lo anterior significaba que si bien el reparto de tierras a los campesinos era de interés social y una obligación ineludible del Estado, también era de interés social la preservación de la pequeña propiedad, porque cuando se afectaban tierras de esta naturaleza, se permitía su defensa ante los tribunales federales, para que éstos determinaran la legalidad o ilegalidad de la afectación de la pequeña propiedad por resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras, por lo que fue derogada la condición de la existencia previa de un certificado de inafectabilidad para acudir a la vía constitucional.

Ahora bien, debe decirse que cada día son menos las afectaciones de la propiedad rural para fines agrarios, en razón de que con la entrada en vigor de la aludida reforma al artículo 27 constitucional, se puso fin al reparto masivo de tierras, por lo que las autoridades agrarias ya no están autorizadas legalmente para admitir nuevas solicitudes de dotación o ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población ejidal.

Como consecuencia de dicha reforma, el derecho agrario dio un giro radical, de tal suerte que la tierra social ya es factible de cotizarse en el mercado, si así lo desean libre y autónomamente las asambleas ejidales o comunales, o sus integrantes, con sus modalidades especiales y limitaciones —que la distingue de la propiedad privada.

Obviamente, lo anterior ha redundado en una nueva connotación del amparo en materia agraria, habida cuenta que en los asuntos que tienen que ver con la propiedad de la tie-

rra rural, así como en los actos internos de los núcleos, ahora confluyen tanto actos de autoridad de naturaleza administrativa, como actos jurisdiccionales emanados de los tribunales agrarios, todos ellos combatibles a través del juicio de garantías.

De lo anterior, se advierte que el Libro Segundo de la Ley de Amparo tutela intereses tanto de núcleos de población ejidal o comunal y de ejidatarios y comuneros, como de pequeños propietarios, colonos y personas físicas o morales, con interés jurídico en tierras rurales o bienes agrarios, por lo que se estatuye un régimen procesal especial, dada su vulnerabilidad, consagrando en su beneficio las siguientes prerrogativas:

- Obliga al juez de distrito a suplir la deficiencia de la queja, tanto en la demanda como en la revisión.
- Ordena la no exigencia de la garantía para que surta efectos la suspensión del acto reclamado.
- Señala qué personas están legitimadas para interponer la acción constitucional en nombre de un núcleo de población ejidal o comunal.
- Simplifica la forma de acreditar personalidad y otorga facultades al juez para allegarse las constancias que justifiquen dicha personalidad.
- Establece la improcedencia del desistimiento (salvo que el acuerdo emane de la asamblea), del sobreseimiento y de la caducidad de la instancia, ambos por inactividad procesal.
- Instala la posibilidad jurídica de continuar el trámite de un amparo promovido por un campesino, por aquél que tenga derecho de heredarlo.
- Amplía el derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que afecten a núcleos ejidales o comunales.
- Faculta a los jueces de primera instancia para admitir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, en los casos en que se reclamen actos que atenten o puedan tener como efecto privar de sus derechos a un núcleo de población.
- Instituye la obligación del juez de recabar, oficiosamente, pruebas, lo que implica la prohibición de resolver en contra por deficiencia de pruebas.
- Obliga a examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aún cuando sean diferentes a los invocados en la demanda.
- Prohíbe que se tenga por no interpuesta la demanda o la revisión, por falta de copias, obligando a ordenar su expedición.
- Implanta el derecho de los núcleos de población para hacer valer el recurso de queja en cualquier momento.
- Instaure la obligación del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas a favor de los núcleos ejidales o comunales.
- Exige la procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañan la afectación de los bienes agrarios de núcleos de población, o bien, su subtracción del régimen jurídico ejidal o comunal.
- Crea un régimen para evitar que los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal y demás sujetos agrarios protegidos, puedan quedar sin defensa.

Si se exceptuaran de este apartado, como propone el autor de la iniciativa, los juicios de amparo en contra de actos de expropiación que sean decretados con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra, para dar paso a una tramitación ordinaria del juicio constitucional, se estaría ante una afectación grave y directa de los intereses de núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros, además del probable menoscabo que se pudiera ocasionar a personas físicas o morales con interés jurídico en tierras rurales o bienes agrarios.

Es conveniente señalar que el acto de expropiación genera la insubsistencia del derecho de propiedad respecto de los anteriores propietarios, para a su vez transmitir, forzosamente, la titularidad del dominio de los bienes expropiados a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para que este órgano cumpla con el objeto para el cual fue creado.

Ello se traduce en que, de consumarse el acto, es decir, de efectuarse materialmente la expropiación, podría tener efectos que hicieran imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual o social reclamada, lo que obligaría al titular del derecho afectado, a interponer un juicio de amparo, solicitando la suspensión del acto reclamado.

Al respecto, el artículo 125 de la Ley de Amparo establece que la suspensión, de ser procedente, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se pudieran causar si no obtiene la protección constitucional peticionada.

En este orden de ideas, si se exceptuara de la tramitación especial, que tutela el Libro Segundo, a los amparos promovidos para impugnar actos expropiatorios, aunque su objetivo sea regularizar la tenencia de las tierras (que no por ello hay imposibilidad de generar un perjuicio), implicaría que el quejoso exhibiera garantía para gozar de la suspensión del acto reclamado (prerrogativa contenida en el artículo 234 de la Ley de Amparo), lo que dificultaría su protección y contravendría la garantía social consagrada en el artículo 27 constitucional, además de quebrantar la esencia del amparo en materia agraria.

Además de lo anterior, evidentemente se perderían múltiples derechos otorgados por la ley de la materia a los titulares de derechos agrarios, causándoles perjuicios mayores, al impedirles, principalmente, gozar de la suplencia en la deficiencia de la queja y de la procedencia de la suspensión de oficio, se insiste, sin obligación de exhibir fianza.

Relativo a lo argumentado por el autor de la iniciativa, sobre que se promueven diversos juicios de amparo para combatir decretos expropiatorios expedidos para regularizar la tenencia de las tierras, basándose en ser supuestos ejidatarios, sin serlo materialmente, pretendiendo gozar así de la protección especial que el estado concede en beneficio de los verdaderos ejidatarios, esta comisión considera fundamental resaltar que los ejidatarios y comuneros, así como quienes promuevan en representación de núcleos de población ejidal o comunal, están obligados a acreditar la personalidad con que se ostentan, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 213 y 214 de la Ley de Amparo y, en caso contrario, el juez está obligado a prevenir al promovente, según el artículo 215 de dicha ley.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta honorable asamblea el siguiente

### Acuerdo

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 212 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Salvador Arredondo Ibarra, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 21 de noviembre de 2006.

**Segundo.** Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2007.

**La Comisión de Justicia, diputados:** César Camacho Quiroz (rúbrica), presidente; Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica), Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido, Jorge Mario Lescieur Talavera (rúbrica), Faustino Javier Estrada González (rúbrica), secretarios; Mónica Arriola, Alliet Mariana Bautista Bravo (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez, Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade, Jesús de León Tello (rúbrica), José Manuel del Río Virgen, Antonio de Jesús Dí-az Athié (rúbrica), Rutilio Cruz Escandón Cadenas (rúbrica), Arturo Flores Grande, Silvano Garay Ulloa, Omeheira López Reyna (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, Silvia Oliva Fragoso, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Yadhira Yvette Tamayo Herrera.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se reserva para su votación en conjunto.

---

### CODIGO PENAL FEDERAL

---

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Dictamen de la Comisión de Justicia, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal

### Honorable Asamblea:

A la Comisión de Justicia le fue turnada la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la denominación del título octavo del libro segundo y de los capítulos V y VI, así como los artículos 201, 201 Bis, 201 Bis 1, 201 Bis 2, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208 y 209, y que deroga el artículo 201 Bis 3, todos del Código Penal Federal.

Esta comisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos, 39, 45 numeral 6 incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, 56, 60 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen, basándose en los siguientes

### Antecedentes

**Primero.** En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión en fecha 22 de diciembre de 2006, la diputada Silvia Olivia Fragoso, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal.

**Segundo.** La Mesa Directiva, en la misma fecha, mediante oficio número DGPL 60-II-4-289 acordó que dicha iniciativa se turnara a la Comisión de Justicia.

### Contenido de la iniciativa

De la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la diputada Silvia Olivia Fragoso, se advierte la siguiente propuesta:

a) Reformar la denominación del título octavo del libro segundo y de los capítulos V y VI, así como los artículos 201, 201 Bis, 201 Bis 1, 201 Bis 2, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208 y 209, y que deroga el artículo 201 Bis 3, todos del Código Penal Federal.

b) En otras palabras, dicha iniciativa propone la adopción de medidas legislativas que coadyuven en la prevención y sanción de la explotación sexual comercial infantil, debido al incremento en el número de niñas, niños y adolescentes que al sumarse a la fuerza laboral caen en las redes del fenómeno de la explotación sexual comercial. Lo anterior en cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por México en esta materia, tomando en consideración que a estos delitos se les ha calificado actualmente como una forma moderna de esclavitud y de trato inhumano degradante.

### Consideraciones

**Primera.** Esta comisión dictaminadora, después de realizar un estudio sistemático de la iniciativa presentada, advierte lo siguiente:

Que si bien son válidos los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos, en el momento en que fueron planteados, aún no se había aprobado la reforma en materia de explotación sexual comercial infantil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2007, al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la que se crearon y modificaron los tipos penales que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad, tales como son la corrupción de menores, la pornografía, el turismo sexual, el lenocinio y la trata de personas, todos ellos de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, o de personas que no tienen capacidad para resistirlo. A dichos delitos, se les incluyó dentro del catálogo de delitos graves y que se persiguen a través del régimen de delincuencia organizada.

A partir de las consideraciones expresadas, esta comisión formula la siguiente valoración en torno al contenido de la iniciativa:

a) No se estiman pertinentes las reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Penal Federal, por considerar que el espíritu de esta iniciativa ya fue recogido e integrado ampliamente en las recientes reformas al ordenamiento en comento.

b) Se podría decir que en algunos casos la iniciativa quedó recogida casi de manera textual, con diferencias únicamente en las penalidades propuestas y en las edades de los menores señaladas como agravantes para efectos de los delitos que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad.

Finalmente, si bien esta comisión reconoce y aprecia el propósito de la iniciativa presentada de velar por el interés superior de la infancia, considera innecesarias las reformas y adiciones propuestas por estar ya contempladas en nuestra legislación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, esta Comisión de Justicia:

### Acuerdo

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la denominación del título octavo del libro segundo y de los capítulos V y VI, así como los artículos 201, 201 Bis, 201 Bis 1, 201 Bis 2, 202, 203, 204, 205, 206, 207,

208 y 209, y que deroga el artículo 201 Bis 3, todos del Código Penal Federal, presentada por la diputada Silvia Oliva Frago, del Grupo Parlamentario de Partido de la Revolución Democrática, el 22 de diciembre de 2006.

**Segundo.** Archívese el expediente como un asunto total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2007.

**Comisión de Justicia, diputados:** César Camacho Quiroz (rúbrica), presidente; Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica), Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido, Jorge Mario Lescieur Talavera (rúbrica), Faustino Javier Estrada González (rúbrica), secretarios; Mónica Arriola, Alliet Mariana Bautista Bravo (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez, Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade, Jesús de León Tello (rúbrica), José Manuel del Río Virgen, Antonio de Jesús Díaz Athié (rúbrica), Rutilio Cruz Escandón Cadenas (rúbrica), Arturo Flores Grande, Silvano Garay Ulloa, Omeheira López Reyna (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Silvia Oliva Frago, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Yadhira Yvette Tamayo Herrera.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se reserva para su votación en conjunto.

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo

### **Honorable Asamblea:**

A las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados perteneciente a la LX Legislatura fue turnada para su estudio, análisis y dictamen la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II y deroga los incisos**

**a) y b) de la fracción I del artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo,** presentada el 1 de abril de 2004 por la diputada Magdalena Adriana González Furlong, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Estas comisiones unidas, con fundamento en los artículos 39, numerales 1, 2, fracción III, y 3; 44; y 45, numerales 1, 4 y 6, incisos d) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, 56, 60, 87, 88 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, elaboraron el presente dictamen y lo someten a la consideración de esta honorable asamblea, de acuerdo con los siguientes

### **I. Antecedentes**

**Primero.** Con fecha 5 de abril del 2004, la diputada Magdalena Adriana González Furlong, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II y deroga los incisos a) y b) de la fracción I, del artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo.

**Segundo.** Con fecha 5 de abril del 2004, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23, fracción f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acordó turnar la iniciativa que nos ocupa para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables.

Con base en los antecedentes expuestos, los integrantes de estas comisiones hacemos de su conocimiento el siguiente

### **II. Contenido de la iniciativa**

**1.** El objetivo de la iniciativa de la diputada Magdalena Adriana González Furlong es reformar la fracción II y derogar los incisos a) y b) del artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

#### **Texto vigente**

**Artículo 175.** Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores:

I. De dieciséis años, en

- a) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.
- b) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres.
- c) Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo.
- d) Trabajos subterráneos o submarinos.
- e) Labores peligrosas o insalubres.
- f) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.
- g) Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.
- h) Los demás que determinen las leyes.

## II. De dieciocho años, en

Trabajos nocturnos industriales.

### Texto propuesto

#### Artículo 175. ...

## I. De dieciséis años, en

- a) **Se deroga**
- b) **Se deroga**
- c) a h) ...

## II. De dieciocho años, en

- a) Trabajos nocturnos.
- b) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, cantinas, tabernas y centros de ocio.**
- c) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres.**

2. La diputada propone en la iniciativa que “la Ley General de Salud, en el artículo 220, señala que en ningún caso

y de ninguna forma se podrán expender o suministrar bebidas alcohólicas a menores de edad, se calcula que en México más de 4 millones de menores cuentan con 16 y menos de 18 años que, por circunstancias de desarrollo físico y sociales, están en riesgo de convertirse en potenciales consumidores de bebidas alcohólicas”.

3. Señala que “existen leyes donde aún no se han visto reflejadas tales disposiciones garantistas, es el caso de nuestra Ley federal del Trabajo, pues en su artículo 175, que se refiere al trabajo de menores, se establece la prohibición únicamente para que sean los menores de 16 años los que no pueden laborar en expendios de bebidas embriagantes”.

4. Finalmente, la diputada pretende “dar un primer paso hacia la procuración y los trabajos encaminados a proteger la integridad y el correcto desarrollo de los menores de edad y evitar lagunas legales, que no sólo dejan en estado de incertidumbre a los ciudadanos y principalmente a los niños”, modificando la Ley Federal del Trabajo, para protección de los niños y para dar congruencia a la legislación laboral con los tratados internacionales y legislación nacional, y así evitar que sea utilizado el trabajo de menores en expendios de ese tipo de bebidas de consumo inmediato, cantinas y bares”.

### III. Consideraciones

Las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables consideran:

A. Estamos de acuerdo con la diputada en que es necesario que se proteja el derecho de los menores de 18 años en materia laboral, en concreto, que no se les permita laborar en lugares donde se vea afectada su moral y sus buenas costumbres, con la finalidad de que tengan un desarrollo integral como lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, señala: “Toda persona tiene derecho a trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

“Fracción 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 la de seis horas.”

Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundante para la creación de cualquier legislación, reglamentación o código. En este caso, el

artículo 123 constitucional es la base para que se expida la Ley Federal del Trabajo, donde además de regular las relaciones obrero-patronales, se protege a los menores de 16 y de 18 años, ya que este tipo de leyes es obligatorio por el simple hecho de nacer del derecho social, “el que determina las condiciones necesarias para que se desarrolle una sociedad relativamente igualitaria en términos económicos, garantizando condiciones de trabajo y de vida decentes para toda la población, con la posibilidad de ser interpretada a favor de los más desprotegidos”.

**B.** La adición de los incisos b) y c) en la fracción II del artículo 175, con el fin de ampliar la protección, donde se indica lo siguiente:

“II. De dieciocho años, en

a) ...

b) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, cantinas, tabernas y centros de vicio.

c) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres.

Genera una sobrerregulación, al encontrarse establecidas las fracciones anteriores en el Código Penal Federal de manera más clara y precisa, aumentando a esto la imposición de penas al desobedecer dicho ordenamiento, que dice a la letra:

**“Artículo 201 Bis.** Queda prohibido emplear a personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho en cantina, tabernas, bares, antros, centros de vicio o cualquier otro lugar donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional.

La contravención de esta disposición se castigará con prisión de uno a tres años y de trescientos a setecientos días multa; en caso de reincidencia, se ordenará el cierre definitivo del establecimiento.

Se impondrá la misma pena a las madres, padres, tutores o curadores que acepten o promuevan que sus hijas o hijos menores de dieciocho años de edad o personas menores de dieciocho años de edad o personas que estén bajo su custodia o tutela sean empleados en los referidos establecimientos.

Para los efectos de este precepto, se considerará como empleado en la cantina, taberna, bar o centro de vicio a la persona menor de dieciocho años que por un salario, por la sola comida, por comisión de cualquier índole o por cualquier otro estipendio o emolumento, o gratuitamente, preste sus servicios en tal lugar.

Sabemos que es importante que las leyes sean claras para el beneficio de los grupos sociales a los que van destinados, en este caso los trabajadores menores de 18 años, pero también es necesario que a los que incumplan la normatividad del Estado se aplique una pena que corresponda al daño causado, las sanciones que establece la Ley Federal del Trabajo son administrativas y el castigo considerado en el Código Penal Federal va más allá de una sanción pecuniaria y es la privación de la libertad, lo cual consideramos justo, ya que al mismo nivel que la vida y la libertad se encuentra el derecho de los menores de 18 años a un desarrollo integral.

Por todo lo expuesto, los integrantes de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables concluyen que la propuesta tiene una finalidad que beneficia a los trabajadores menores de 18 años, pero a su vez implicaría una sobrerregulación, debido a que ya se encuentra redactado en el artículo 201 Bis del Código Penal Federal, de manera más clara.

### Resolutivo

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II y deroga los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo, presentada en fecha 5 de abril de 2004.

**Segundo.** Archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Conste.

Dado en la sala de juntas de la comisión, a 27 de noviembre de 2007.

**La Comisión de Trabajo y Previsión Social, diputados:** Tomás del Toro del Villar (rúbrica), Juan Manuel Sandoval Munguía (rúbrica), Carlos René Sánchez Gil (rúbrica), Juan Carlos Velasco Pérez (rúbrica), José Antonio Almazán González, Humberto Dávila Esquivel (rúbrica), Ramón Almonte Borja, Luis Ricardo Aldana Prieto, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica), Omar Antonio Borboa Becerra (rúbrica), Carlos Armando Reyes López (rúbrica), Alfonso Othón Bello Pérez (rúbrica), Antonio Berber Martínez (rúbrica), Rolando Rivero Ri-

vero (rúbrica), José Antonio Arévalo González (rúbrica), Gustavo Ramírez Villarreal (rúbrica), Demetrio Román Isidoro (rúbrica), Beatriz Collado Lara (rúbrica), Patricio Flores Sandoval (rúbrica), Ramón Félix Pacheco Llanes (rúbrica en contra), Ricardo Cantú Garza, Ana Yurixi Leyva Piñón, Rogelio Muñoz Serna (rúbrica), Alfredo Barba Hernández (rúbrica), Adrián Pedrozo Castillo (rúbrica en contra), Sonia Nohelia Ibarra Franquez, Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica en contra), José Luis Gutiérrez Calzadilla (rúbrica en contra), Diego Aguilar, Jesús Ramírez Stabros.

**La Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, diputados:** María Esperanza Morelos Borja (rúbrica), Marcela Cuen Garibi (rúbrica), Laura Angélica Rojas Hernández (rúbrica), David Sánchez Camacho, Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui (rúbrica), Humberto Wilfredo Alonso Razo, Irene Aragón Castillo, Carlos Augusto Bracho González (rúbrica), Arnulfo Elías Cordero Alfonzo (rúbrica), Silvia Emilia Degante Romero (rúbrica), María Victoria Gutiérrez Lagunes (rúbrica), Juana Leticia Herrera Ale, María Esther Jiménez Ramos (rúbrica), Rubí Laura López Silva (rúbrica), Marisol Mora Cuevas, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica), María del Carmen Pinete Vargas (rúbrica), Jorge Quintero Bello, Mirna Cecilia Rincón Vargas (rúbrica), Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez (rúbrica), José Antonio Saavedra Coronel (rúbrica), Martha Angélica Tagle Martínez (rúbrica), Mario Vallejo Estévez (rúbrica), Martín Zepeda Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se reserva para su votación en conjunto.

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo

### Honorable asamblea

A las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados pertenecientes a la LX Legislatura, les fue turnada para su estudio, análisis y dictamen la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo**, presentada el 23 de septiembre

de 2004, por la diputada Angélica de la Peña Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Estas comisiones unidas, con fundamento en el artículo 39, numerales 1, 2 fracción III, y numeral 3; los artículos 44, 45 numeral 1, 4, 6 incisos d) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 55, 56, 60, 87, 88 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; elaboró el presente dictamen y lo somete a la consideración de esta honorable asamblea, de acuerdo con los siguientes

### I. Antecedentes

**Primero.** El 28 de septiembre de 2004, la diputada Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo.

**Segundo.** El 28 de septiembre de 2004, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23, fracción f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acordó turnar la iniciativa que nos ocupa para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Atención a Grupos Vulnerables.

Con base en los antecedentes expuestos, los integrantes de estas comisiones hacemos de su conocimiento el siguiente

### II. Contenido de la iniciativa

**1.** El objetivo de la iniciativa de la diputada Angélica de la Peña Gómez es reformar los artículos 5, 22, 23, 29, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 191, 267, 423, 493, 541, 691, 988, 995, 995 Bis y 998 de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 5.</b> Las disposiciones de esta ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:</p> <p>I. Trabajos para niños menores de catorce años;</p> <p>II. Una jornada mayor que la permitida por esta ley;</p> <p>III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje;</p> <p>IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciséis años</p> <p>V. Un salario inferior al mínimo;</p> <p>VI. Un salario que no sea remunerador, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje;</p> <p>VII. Un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros;</p> <p>VIII. Un lugar de recreo, fonda, cantina, café, taberna o tienda, para efectuar el pago de los salarios, siempre que no se trate de trabajadores de esos establecimientos;</p> <p>IX. La obligación directa o indirecta para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado;</p> <p>X. La facultad del patrón de retener el salario por concepto de multa;</p> <p>XI. Un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo o igual jornada, por consideración de edad, sexo o nacionalidad;</p> <p>XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de dieciséis años; y</p> <p>XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.</p> <p>En todos estos casos se entenderá que rigen la ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas.</p> <p><b>Artículo 22.</b> Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años y de los mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> .....</p> <p>I. Trabajos para <b>personas</b> menores de catorce años;</p> <p>II.....;</p> <p>III.....;</p> <p>IV. Horas extraordinarias de trabajo para <b>personas</b> de dieciséis años</p> <p>V.....;</p> <p>VI.....;</p> <p>VII.....;</p> <p>VIII...;</p> <p>IX.....;</p> <p>X.....;</p> <p>XI.....;</p> <p>XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para <b>personas</b> menores de dieciséis años; y</p> <p>XIII. ...</p> <p><b>Artículo 22.</b> Queda prohibida la utilización del trabajo de las <b>personas</b> menores de catorce años y de las <b>personas</b> mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.</p>

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

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

**Artículo 29.** Queda prohibida la utilización de menores de dieciocho años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general, de trabajadores especializados.

**Artículo 173.** El trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciséis queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la inspección del trabajo.

**Artículo 174.** Los mayores de catorce y menores de dieciséis años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.

**Artículo 175.** Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores:

- I. De dieciséis años, en:
- a) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.
  - b) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres.
  - c) Trabajos ambulantes, salvo autorización

**Artículo 23.** Las personas mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta ley.

**Las personas** mayores de catorce y menores de dieciséis necesitan autorización de sus **madres**, padres o tutores **o custodios** y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del inspector del trabajo o de la autoridad política.

**Las personas trabajadoras menores de dieciocho años deberán** percibir el pago de sus salarios **conforme lo estipula la ley y podrán** ejercitar las acciones que les correspondan.

**Artículo 29.** Queda prohibida la utilización de **personas** menores de dieciocho años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas, **siempre y cuando obtengan el permiso expreso de sus madres, padres, tutores o custodios y las condiciones del trabajo no contravenga las disposiciones establecidas en esta ley.**

**Artículo 173.** El trabajo de **las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho** queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo.

**Artículo 174.** **Las personas menores de dieciséis, podrán obtener en cualquier Institución Pública de Salud** un certificado médico **gratuito** que acredite su aptitud para el trabajo, **además, una vez que adquieran la condición de trabajadora o trabajador, deberán someterse** a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.

**Artículo 175.** Queda prohibida la utilización del trabajo de **las personas menores:**

- I. De dieciséis años, en:
- a)...
  - b) Trabajos susceptibles de afectar su **desarrollo humano integral y armónico.**
  - c)...

<p>especial de la Inspección de Trabajo.  d) Trabajos subterráneos o submarinos.  e) Labores peligrosas o insalubres.  f) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.  g) Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.  h) Los demás que determinen las leyes.</p> <p>II. De dieciocho años, en:  Trabajos nocturnos industriales.</p> <p><b>Artículo 176.</b> Las labores peligrosas o insalubres a que se refiere el artículo anterior, son aquellas que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores.</p>	<p>d) Trabajos subterráneos, submarinos, <b>minas y buques.</b>  e) <b>Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico y mental normal.</b>  f)...  g) <b>Trabajo en maquila.</b>  h) <b>Trabajos en la construcción que impliquen un esfuerzo no acorde con su edad o que conlleve algún peligro.</b>  i) <b>Trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal.</b>  j) <b>Trabajos que obstaculicen o interrumpan su formación educativa.</b>  k) <b>Los demás que determinen las leyes</b></p> <p>II. De dieciocho años, en:  Trabajos nocturnos industriales.  <b>Labores peligrosas, insalubres, tóxicas o que se desarrollen bajo temperaturas extremas;</b>  <b>El trabajo en buques de pañoleros y fogoneros;</b>  <b>Actividades que supongan el porte, uso o manipulación de armas blancas, de fuego o explosivos;</b>  <b>Trabajo en el que se deba operar maquinaria peligrosa;</b>  <b>Trabajos que socaven su dignidad o autoestima;</b>  <b>Los que impliquen condiciones especialmente difíciles, como trabajos con horarios prolongados o en días de descanso obligatorio, domingos y tiempo extraordinario;</b>  <b>Las demás que determinen las leyes.</b></p> <p><b>Artículo 176.</b> Las labores peligrosas o insalubres a que se refiere el artículo anterior, son aquellas que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, <b>o por los procesos que deban realizarse, sean capaces de actuar nocivamente</b> sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de <b>las personas menores de dieciocho años.</b></p> <p>.....</p>
--	--

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que queden comprendidos en la anterior definición.

**Artículo 177.** La jornada de trabajo de los menores de dieciséis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en períodos máximos de tres horas. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.

**Artículo 178.** Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciséis años en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio. En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los días domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75.

**Artículo 179.** Los menores de dieciséis años disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos.

**Artículo 180.** Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años están obligados a:

- I. Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo;
- II. Llevar un registro de inspección especial, con indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo;
- III. Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares;
- IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley; y,
- V. Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten.

**Artículo 191.** Queda prohibido el trabajo a que se refiere este capítulo a los menores de quince años y el de los menores de dieciocho en calidad de pañoleros o fogoneros.

**Artículo 177.** La jornada de trabajo de **las personas** menores de dieciséis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en períodos máximos de tres horas. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.

**Artículo 178.** Queda prohibida la utilización del trabajo de **las personas** menores de dieciséis años en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio.

**Artículo 179.** **Las personas** menores de dieciséis años disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos.

**Artículo 180.** Los patrones que tengan a su servicio **personas** menores de dieciséis años están obligados a:

- I. ....;
- II. Llevar un registro de inspección especial **ante la Inspección del Trabajo**, con indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo;
- III. ....;
- IV. ....; y,
- V. ...

**Artículo 191. Derogado.**

<p><b>Artículo 267.</b> No podrá utilizarse el trabajo de los menores de dieciséis años.</p> <p><b>Artículo 423.</b> El reglamento contendrá:</p> <p>I. Horas de entrada y salida de los trabajadores, tiempo destinado para las comidas y períodos de reposo durante la jornada;</p> <p>II. Lugar y momento en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo;</p> <p>III. Días y horas fijados para hacer la limpieza de los establecimientos, maquinaria, aparatos y útiles de trabajo;</p> <p>IV. Días y lugares de pago;</p> <p>V. Normas para el uso de los asientos o sillas a que se refiere el artículo 132, fracción V;</p> <p>VI. Normas para prevenir los riesgos de trabajo e instrucciones para prestar los primeros auxilios;</p> <p>VII. Labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores y la protección que deben tener las trabajadoras embarazadas;</p> <p>VIII. Tiempo y forma en que los trabajadores deben someterse a los exámenes médicos, previos o periódicos, y a las medidas profilácticas que dicten las autoridades;</p> <p>IX. Permisos y licencias;</p> <p>X. Disposiciones disciplinarias y procedimientos para su aplicación. La suspensión en el trabajo, como medida disciplinaria, no podrá exceder de ocho días. El trabajador tendrá derecho a ser oído antes de que se aplique la sanción; y</p> <p>XI. Las demás normas necesarias y convenientes de acuerdo con la naturaleza de cada empresa o establecimiento, para conseguir la mayor seguridad y regularidad en el desarrollo del trabajo.</p> <p><b>Artículo 493.</b> Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.</p> <p><b>Artículo 541.</b> Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:</p>	<p><b>Artículo 267. Derogado.</b></p> <p><b>Artículo 423. ....:</b></p> <p>I....;</p> <p>II....;</p> <p>III....;</p> <p>IV....;</p> <p>V....;</p> <p>VI....;</p> <p>VII. Labores insalubres y peligrosas <b>mismas que en ningún caso deberán ser desempeñadas por personas menores de dieciocho años</b> y la protección que deben tener las trabajadoras embarazadas;</p> <p>VIII....;</p> <p>IX.....;</p> <p>X.....; y</p> <p>XI.....</p> <p><b>Artículo 493....</b></p> <p><b>En el caso del párrafo anterior, si la trabajadora o el trabajador fuera una persona menor de dieciocho años, la Junta de Conciliación y Arbitraje determinará que el pago de la indemnización será el correspondiente al monto por incapacidad permanente total.</b></p> <p><b>Artículo 541....:</b></p> <p>I. Vigilar el cumplimiento de las normas de</p>
---	--

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene;

II. Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación;

III. Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo;

IV. Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo;

V. Sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo;

VI. Sugerir se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores, y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente;

VII. Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; y

VIII. Los demás que les confieran las leyes.

Los Inspectores del Trabajo deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones.

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

**Artículo 988.** Los trabajadores mayores de catorce años, pero menores de dieciséis, que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán ocurrir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente solicitando autorización

trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y **personas menores de dieciocho años**, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene;

II.....;

III.....;

IV.....;

V.....;

VI.....;

VII.....; y

VIII.....

.....

**Artículo 691. Las personas menores de dieciocho años trabajadoras y trabajadores** tienen capacidad para comparecer a juicio sin necesidad de autorización alguna, pero en el caso de no estar asesorados en juicio, la Junta solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para tal efecto. Tratándose de menores de 16 años, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo **tendrá la obligación de designarles** un representante.

**Artículo 988. Las personas mayores de catorce años pero menores de dieciséis**, que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán ocurrir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente solicitando autorización

<p>para trabajar, y acompañarán los documentos que estimen convenientes, para establecer la compatibilidad entre los estudios y el trabajo. La Junta de Conciliación y Arbitraje, inmediatamente de recibida la solicitud, acordará lo conducente.</p> <p><b>Artículo 995.</b> Al patrón que viole las normas que rigen el trabajo de las mujeres y de los menores, se le impondrá multa por el equivalente de 3 a 155 veces el salario mínimo general, calculado en los términos del artículo 992.</p> <p><b>Artículo 998.</b> Conforme a lo dispuesto en el artículo 992, al patrón que no facilite al trabajador doméstico que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria, se le impondrá multa por el equivalente de 3 a 15 veces el salario mínimo general.</p>	<p>para trabajar, y acompañarán los documentos que estimen convenientes, para establecer la compatibilidad entre los estudios y el trabajo. .....</p> <p><b>Artículo 995.</b> Al patrón que viole las normas que rigen el trabajo de las mujeres y <b>de las personas menores de dieciocho años y menores de catorce</b>, se le impondrá multa por el equivalente de <b>100 a 200</b> veces el salario mínimo general, calculado en los términos del artículo 992.</p> <p><b>Artículo 995 Bis.</b> Al patrón o contratista que viole lo dispuesto en el artículo 175 se le impondrá una multa por el equivalente de <b>200 a 500</b> veces el salario mínimo general, calculado en los términos del artículo 992.</p> <p><b>Artículo 998.</b> Conforme a lo dispuesto en el artículo 992, al patrón que no facilite <b>las condiciones necesarias a la trabajadora o trabajador doméstico para completar la educación obligatoria</b>, se le impondrá multa por el equivalente de <b>diez a veinte</b> veces el salario mínimo general vigente.</p>
--	---

2. La legisladora indica en su exposición de motivos que “la niñez es una etapa de la vida del ser humano, en donde es imprescindible para su formación el juego, porque de esta manera también aprende y crece, desarrollando sus potencialidades”.

3. En el mismo orden de ideas afirma que “más de cincuenta millones de niños y niñas en todo el mundo realizan alguna forma de trabajo, violándose las leyes laborales que lo prohíben y muchas de las veces se realiza en condiciones deplorables y de alto riesgo para su persona”.

4. Señala que “la reforma tiene el objetivo de sustituir el término “menor” por ser peyorativo desde la teoría integral de derechos humanos de la infancia, toda vez que esta voz como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se refiere a “menos importante en relación con algo del mismo género.”

5. En conclusión, la diputada pretende: “prohibir el trabajo de personas menores de 18 años en las peores formas de trabajo, y vigilar la correcta observación de las condiciones del trabajo de personas mayores de catorce años y menores de dieciocho en las labores que por su naturaleza puedan desarrollar”.

### III. Consideraciones

Las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Atención a Grupos Vulnerables, consideran que

**A.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata en el artículo 5, párrafos tercero y quinto, lo siguiente:

“Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustara a lo dispuesto en las fracciones I y II, del artículo 123.

El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.”

Con lo cual el estado mexicano esta protegiendo la integridad y el desarrollo de los trabajadores, sobre todo de los menores de dieciocho años, complementando dicha protección con lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo, señalando:

“Artículo 3. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.”

**B.** La propuesta de la diputada de anteponer a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo el concepto de personas a la palabra menores, carece de consistencia jurídica, ya que el término “menor” no se debe interpretar como un insulto o una forma despectiva hacia los niños, niñas y adolescentes, el mismo alude a la minoría de edad, entendida como el tiempo de la edad menor legal de una persona, más no como algo de menor importancia.

Asimismo no sólo la Ley Federal del Trabajo contemplan la figura del menor sino también en el ámbito internacional las organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Internacional de los Derechos Humanos y lo han plasmado en documentos como la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; a nivel nacional el termino menor lo podemos encontrar en códigos como el Civil, Penal, los Códigos de Procedimientos y hasta la misma Ley de Amparo.

El derecho señala que persona es “todo ente susceptible de adquirir **derechos** y contraer **obligaciones**”. Como se puede apreciar los menores no pueden contraer obligaciones por si mismos, si no es mediante un representante legal impuesto por el Estado, por lo tanto no consideramos conveniente el incorporar el termino solicitado por la diputada en la legislación.

**C.** En cuanto a que además del consentimiento de los padres, también se requiera el de las madres, tratándose de contratación de servicio de menores de edad, no es considerado viable por los integrantes de estas comisiones por determinar que el concepto de padres comprende tanto al padre como a la madre.

**D.** Respecto a la propuesta de reforma del artículo 174, a fin de que sean gratuitos los certificados médicos que expidan las instituciones públicas de salud, con el objeto de acreditar la aptitud para el trabajo por parte de menores de 16 años, la Constitución señala en el artículo 4 lo siguiente “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”

Además esta propuesta ya se encuentra contemplada en la Ley General de Salud, mencionando lo siguiente:

“Artículo 77 Bis 1. Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, **sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud**, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.”

La gratuidad es otorgada por del Estado basándose en condiciones de pobreza y marginación, más no en casos de minoría de edad. El gobierno se encarga de aplicar las obligaciones constitucionales, como servicios gratuitos de cualquier índole mediante programas que se rigen por reglas de operación; en estos reglamentos es donde se debe verificar que se cumpla con lo ordenado por la Constitución, más no en las legislaciones, evitando se sobre regule cualquier eventualidad.

**E.** La reforma propuesta del artículo 175 de la misma ley presentada por la diputada no es de aceptarse ya que la propia legislación contempla estos supuestos en otros capítulos, donde se les da un tratamiento específico, como los siguientes:

#### “Capítulo III

##### Trabajadores de los buques

Artículo 191. Queda prohibido el trabajo a que se refiere este capítulo a los menores de quince años y el de los menores de dieciocho en calidad de pañoleros o fogoneros.

#### Capítulo VII

##### Trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal

Artículo 267. No podrá utilizarse el trabajo de los menores de dieciséis años.”

Al aceptar la reforma se crea un desequilibrio y una mala aplicación de la referida ley al encontrarse artículos dispersos, aprovechándose de esta confusión los patrones para usarlo en detrimento de los menores y así contribuir más a la explotación de los mismos.

Por otra parte no debe eliminarse la prohibición de trabajos susceptibles de afectar la moralidad o las buenas costumbres de las personas menores de 16 años del artículo 175, ya que lo que se trata es de proteger a los menores, mas no dejarlos en un estado de indefensión.

**F.** La pretensión de la diputada al agregar un párrafo al artículo 493 de la Ley Federal del Trabajo, resulta inoperante ya que dentro del mismo párrafo se incluyen a todos los trabajadores, ya sean menores de edad o mayores, y al adicionar un párrafo como se propone en la reforma se estaría

discriminando a los trabajadores que no encuadren en este tipo de supuestos, incumpliendo con el artículo 3 de la misma ley, que señala:

“Artículo 3. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

**No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.”**

.....

**G.** La intención de la diputada al reformar al artículo 995 y adicionar el artículo 995 Bis de la Ley Federal del Trabajo es para beneficio de los menores, y los integrantes de estas comisiones unidas estamos de acuerdo en aplicar mayores sanciones a los patrones que violen las normas que rigen el trabajo de los menores, pero las recientes reformas del Código Penal Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2007, sobre el capítulo “Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad”, del artículo 200 al 209 contemplan penas en contra de los patrones que violen las normas del trabajo complementando lo reglamentado por la Ley Federal del Trabajo.

El espíritu de la reforma es bueno y está dirigido hacia el desarrollo de los menores de 18 años en materia laboral, pero las propuestas ya están contempladas en diversos ordenamientos, por lo que crean un sobre regulación.

Por todo lo expuesto, los integrantes de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Atención a Grupos Vulnerables concluyen que la propuesta implica una sobre regulación y no cuenta con justificaciones adecuadas para la realización de las reformas, dejando en la mayoría de los casos en indefensión a los menores de edad, no cumpliendo con lo establecido en la Constitución mexicana, siendo este el ordenamiento supremo del estado, por lo que es de desecharse, suscribiendo el siguiente:

#### **Resolutivo**

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada el 28 de septiembre de 2004.

**Segundo.** Archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Conste

Dado en la sala de juntas de la comisión, a 27 de noviembre de 2007.

**La Comisión de Trabajo y Previsión Social, diputados:** Tomás del Toro del Villar (rúbrica), presidente; Carlos René Sánchez Gil, Juan Manuel Sandoval Munguía (rúbrica), José Antonio Almazán González, Juan Carlos Velasco Pérez (rúbrica), Humberto Dávila Esquivel (rúbrica), secretarios; Luis Ricardo Aldana Prieto, Ramón Almonte Borja, José Antonio Arévalo González (rúbrica), Alfredo Barba Hernández (rúbrica), Alfonso Othón Bello Pérez (rúbrica), Antonio Berber Martínez (rúbrica), Omar Antonio Borboa Becerra (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Beatriz Collado Lara (rúbrica), Patricio Flores Sandoval (rúbrica), Francisco Antonio Fraile García (rúbrica), José Luis Gutiérrez Calzadilla (rúbrica en contra), Sonia Nohelia Ibarra Franquez, Ana Yurixi Leyva Piñón, Diego Aguilar (rúbrica), Rogelio Muñoz Serna (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica en contra), Ramón Félix Pacheco Llanes (rúbrica en contra), Adrián Pedrozo Castillo (rúbrica en contra), Jesús Ramírez Stabros, Gustavo Ramírez Villarreal (rúbrica), Carlos Armando Reyes López (rúbrica), Demetrio Román Isidoro (rúbrica), Rolando Rivero Rivero (rúbrica).

**La Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, diputados:** María Esperanza Morelos Borja (rúbrica), presidenta; Marcela Cuen Garibi (rúbrica), Laura Angélica Rojas Hernández (rúbrica), David Sánchez Camacho, Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui (rúbrica), Humberto Wilfredo Alonso Razo, Irene Aragón Castillo, Carlos Augusto Bracho González (rúbrica), Arnulfo Elías Cordero Alfonso (rúbrica), Silvia Emilia Degante Romero (rúbrica), María Victoria Gutiérrez Lagunes (rúbrica), Juana Leticia Herrera Ale, María Esther Jiménez Ramos (rúbrica), Rubí Laura López Silva (rúbrica), Marisol Mora Cuevas, Fernando Moctezuma Pereda (rúbrica), María del Carmen Pinete Vargas (rúbrica), Jorge Quintero Bello, Mirna Cecilia Rincón Vargas (rúbrica), Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez (rúbrica), José Antonio Saavedra Coronel, Martha Angélica Tagle Martínez (rúbrica), Mario Vallejo Estevez (rúbrica), Martín Zepeda Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se reserva para su votación en conjunto.

## LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

### Honorable Asamblea:

La Comisión de la Función Pública de esta honorable Cámara de Diputados, con fundamento en las facultades que le confieren los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 58 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a su consideración dictamen sobre la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

### Antecedentes

La iniciativa que se dictamina fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2355-II, del jueves 4 de octubre de 2007, presentada al Pleno de esta Cámara el mismo día por el diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de esta Cámara la turnó para su estudio y dictamen a la comisión que suscribe.

Una vez recibida y previo estudio de la misma, se preparó un proyecto de dictamen por la negativa que fue sometido a la consideración y discusión de las diputadas y los diputados integrantes de la comisión, quienes lo aprobaron en la sesión de fecha 5 de diciembre de 2007, con 18 votos a favor, ninguno en contra, sin abstenciones ni votos particulares.

### Contenido de la iniciativa

La finalidad de la iniciativa que se dictamina es incorporar como información reservada la que se refiere a la localización y características de la infraestructura estratégica de

Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo anterior en razón de que dice el iniciante que tanto la Comisión Federal de Electricidad como Petróleos Mexicanos son las dos empresas mexicanas más importantes y “nos obligan a hacer una reflexión, principalmente por lo acontecido el pasado 10 de septiembre del año en curso, cuando Pemex fue víctima de atentados terroristas, que dañaron, entre otras, instalaciones petroleras como el ducto de gas LP Cactus-Guadalajara, que surte este producto a las terminales de Puebla, San Martín Texmelucan, Tepeji del Río, Tula, Abasolo y Guadalajara, lo cual provocó la suspensión del transporte de gas licuado por esa línea, afectó el altiplano y accidente del país, destruyó la infraestructura de la paraestatal y ocasionó pérdidas multimillonarias, que lesionaron el patrimonio de los mexicanos”.

Además, hace referencia a la importancia de estas empresas para el desarrollo de nuestro país. Por lo que plantea que “los datos de las dos empresas demuestran su importancia para salvaguardar el futuro de un México moderno y democrático”. De ahí la necesidad de la adecuación planteada a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que las disposiciones de esta ley, de acuerdo con el iniciante “otorgan un amplio tramo de discrecionalidad al gobierno para su clasificación, lo que puede favorecer las fugas de información, su tráfico y dificultar su sanción en el caso de mal uso e irregularidades”.

Por lo que considera que “es necesario acotar el exceso de discrecionalidad que la Ley otorga a los funcionarios públicos en el caso de la información clave para el país, como es la infraestructura petrolera y eléctrica”.

De este modo el iniciante pretende que se adicione el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con una fracción VI, para quedar como sigue:

“Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I a V. ...

VI. La que corresponda a la localización y características de la infraestructura estratégica de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en todo el territorio nacional.

Transitorio

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

### Consideraciones

**Primera.** Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se han obtenido resultados benéficos importantes para fomentar la eficiencia en la administración pública y la rendición de cuentas, además ha ayudado a constituir un mecanismo inmejorable para el combate a la corrupción y, en consecuencia, ha contribuido a la construcción de un Estado más democrático y justo en todos los ámbitos del gobierno.

Aunado a lo anterior, ha contribuido a la apertura del Estado al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como la corrupción y la discrecionalidad.

**Segunda.** Esta comisión coincide con la preocupación expresada por el iniciante en la importancia de la información referente a la localización y características de la infraestructura estratégica de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

**Tercera.** El artículo 13 de la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece los criterios para clasificar la información como reservada, de esta manera establece que se podrá clasificar como tal sólo aquella información que pueda:

- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano.
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no causen estado.

Es decir, la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal, será reservada sólo de manera excepcional.

Y el artículo 16 de la misma ley establece quienes estarán facultados para reservar la información:

“Artículo 16. Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información, de conformidad con los criterios establecidos en esta ley, su reglamento y los lineamientos expedidos por el instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, según corresponda.”

Además en el artículo que se pretende adicionar se enumeran otros supuestos en los que la información será considerada como reservada.

“Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.

El principal argumento del iniciante en su exposición de motivos es el relativo a que, de la forma en que se encuentra regulado actualmente el proceso de reserva de la información, se le deja a los servidores públicos un *amplio tramo de discrecionalidad*; sin embargo, esta comisión no lo comparte, porque tanto en la ley, como en su reglamento, se establecen los criterios para realizar la reserva de la información, y no queda al libre albedrío del servidor público, es decir, la reserva de la información no es una facultad discrecional del servidor público, en este caso, de los titulares de las unidades administrativas.

**Cuarta.** Adicionalmente, de acuerdo con lo que establece el artículo 28 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Federal de Acceso a la Información expidió el 18 de agosto de 2003 los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal*, que es el ordenamiento de carácter general y observancia obligatoria para aquellos servidores públicos que, en razón de su cargo, están obligados a clasificar la información que obre en sus archivos. En este ordenamiento se establecen los criterios que deberán tomarse en cuenta al clasificar la información, limitando la discrecionalidad del servidor público que clasifica, y otorgando en consecuencia una mayor certeza jurídica a los particulares frente a dicha clasificación.

**Quinta.** Aunado a lo anterior, el artículo segundo de los mencionados lineamientos establece que las dependencias y entidades podrán expedir, a través de los comités de información, criterios específicos de clasificación, de conformidad con lo previsto en los artículos 29, fracción V, de la

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 28, de su reglamento. Con lo que queda claro que no existe discrecionalidad en la clasificación de la información, como lo expone el iniciante.

En virtud de lo anterior, esta comisión somete a la consideración de esta soberanía el siguiente:

### Dictamen

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con número de expediente 2438, presentada el 4 de octubre de 2007, por el diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Segundo.** Archívese el expediente como asunto totalmente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 5 de diciembre de 2007.

**La Comisión de la Función Pública, diputados:** Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; José Guillermo Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica) René Lezama Aradillas (rúbrica), secretarios; Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Alma Edwviges Alcaraz Hernández (rúbrica), Jesús Arredondo Velázquez (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante (rúbrica), María de Jesús Martínez Díaz (rúbrica), Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro (rúbrica), Adriana Díaz Contreras (rúbrica), Arturo Flores Grande, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Carlos Orsoe Morales Vázquez, Alan Notholt Guerrero (rúbrica), Héctor Padilla Gutiérrez, Rafael Plácido Ramos Becerril, Marcos Salas Contreras (rúbrica), María Elena Torres Baltazar, Ramón Valdés Chávez (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte.»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se reserva para su votación en conjunto al final.

### LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que reforma los artículos 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

### Honorable Asamblea:

A la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LX Legislatura le fue turnada la iniciativa enunciada en el encabezado.

Esta comisión, se abocó a su estudio y análisis para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con los siguientes:

### Antecedentes

El 7 de diciembre de 2006, durante la sesión ordinaria celebrada ese día, la diputada Aleida Alavez Ruiz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa que nos ocupa. Esta fue publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 2147-I, de esa misma fecha.

En esa sesión, la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Diputados la turnó a esta comisión.

### Contenido de la iniciativa

El problema planteado es la percepción adversa que tiene la opinión pública respecto del trabajo legislativo de la Cámara de Diputados.

La causa a la que se atribuye este problema es que el orden del día de las sesiones, enumera una gran cantidad de comunicaciones, iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo, que complican dar la atención necesaria a cada uno de los asuntos con lo que se demerita la calidad de la función legislativa.

La propuesta de solución que se sugiere, es adicionar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de establecer la ampliación de los días en que se tienen las sesiones ordinarias y la modificación de la hora que actualmente se señala en el Reglamento para iniciar las sesiones por regla general.

### Consideraciones

La Cámara está facultada para conocer y resolver la presente iniciativa de conformidad con lo que establecen los artículos 70, segundo párrafo y 72, letra F, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corresponde a esta comisión conocer, analizar y dictaminar esta iniciativa conforme lo estipulan el artículo 40, párrafo 2, inciso b) y 45 párrafo 6, incisos e) y f) y párrafo 7, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa cumple con los requisitos que la práctica parlamentaria ha habituado.

Efectivamente, la opinión y el nivel de confiabilidad del ciudadano con respecto a los legisladores no les son favorables a éstos.

Como se dice en la iniciativa, esta circunstancia tiene que ver con la idea de que el trabajo legislativo se mide en cantidades y consecuentemente al haber un embotellamiento de propuestas en el Pleno y muy pocos decretos, se tiene la impresión de que no se trabaja; pero no es ni la única circunstancia que propicia esto ni la determinante.

Otros componentes del problema son el hecho de que, en general, la población tiene una expectativa en los legisladores que no se apega a la realidad; el hecho de que el Poder Legislativo no cuenta con las suficientes facultades como para incidir en el entorno inmediato del elector; el hecho de que el diputado es una persona con una vinculación más cercana e inmediata con sus representados y por tanto es más proclive al reproche; el hecho de que la mayoría de las personas desconocen las otras funciones legislativas como las de representación, de control político, de conducción en materia económica, de intervención en designaciones y algunas más, inmensurables en términos cuantitativos, que no se han difundido suficientemente; el

hecho de que en la memoria tienden a quedar más las notas sensacionalistas y los escándalos de los integrantes de las cámaras que los logros y alcances de las mismas; y algunos otros hechos más que sería extenso numerar.

Como se ve, el problema planteado resulta multifactorial y las propuestas de solución parciales aportan poco a su solución, por lo que la modificación planteada, por sí misma, difícilmente revertirá el problema planteado.

La reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, planteado en la iniciativa, enfrenta un obstáculo técnico jurídico difícil de resolver. El Reglamento, que data del 20 de marzo de 1934, en aquel entonces, el Congreso tenía la facultad para crearlo en la fracción XXII del artículo 73 de la propia Constitución. Y ese texto se encontraba dispuesto desde 1917; sin embargo, la reforma política de 1977, modificó el diseño jurídico institucional, sustituyendo al Reglamento por una Ley Orgánica. En tal razón se suprimió la facultad constitucional del Congreso de crear su propio Reglamento, la facultad constitucional del Congreso para crear su ley (artículo 70) y se dispuso en la propia Ley Orgánica el compromiso de crear los Reglamentos de cada una de las Cámaras como pasos tendientes a la extinción de las normas que en esta materia contuvo el Reglamento.

Al quedar eliminada esta facultad del Congreso de crear su propio reglamento, se eliminó la base jurídica que posibilitaba las reformas al mismo por lo que cualquier modificación al reglamento hecha después de esa reforma, si no puede calificarse categóricamente de inconstitucional, cuando menos, cierne sobre si la duda de la conculcación del principio de legalidad constitucional que se desprende de los artículos 14, 16 y 124 de la Carta Magna, según el cual, los órganos de poder no pueden ejercer sino las facultades conferidas expresamente.

Esa es una de las razones por las cuales se ha evitado hacer modificaciones al Reglamento y recurrir –cuando menos en la Cámara de Diputados–, a emitir acuerdos parlamentarios para regular algunos aspectos de la vida camarl cuya realidad rebasó las normas del Reglamento.

Conviene recordar que el 13 de abril de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Reforma del Estado que establece un proceso para revisar y adecuar el diseño institucional del régimen político mexicano dentro del lapso de un año.

Sobra aclarar que en este tenor, se revisarán diversos aspectos de organización de las Cámaras como el número de los integrantes, las funciones, el número e integración de las comisiones, sus facultades y muchos otros cuya adecuación obligará a revisar y actualizar los procedimientos internos en cada Cámara.

Por lo anterior, establecer una modificación como la propuesta considerando sólo los elementos del sistema institucional actual, resultaría un trabajo efímero y poco productivo.

Conforme a la ley citada, habrá una etapa de construcción de acuerdos en la que los legisladores podrán aportar sus ideas y conciliarlas para efectos de lograr consensos y en ella cada representación política recogerá las ideas de sus respectivos partidos. Por ello, proponemos desechar la iniciativa que nos ocupa sin demérito de que las ideas en ella contenidas puedan ser consideradas en este proceso.

En razón de lo antes expuesto y fundado, los diputados integrantes de esta comisión que hoy dictamina, sometemos a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de:

### Acuerdo

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que presentara la diputada Aleida Alavez Ruiz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 7 de diciembre de 2006.

**Segundo.** Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron los diputados integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

**La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, diputados:** Carlos Chaurand Arzate (rúbrica), presidente; María de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), secretarios; Elías Cárdenas Márquez (rúbrica), Alejandro Enrique Delgado Oscoy, Rutilio Escandón Cadenas (rúbrica), Jesús Vicente Flores Morfín (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), Armando García Méndez (rúbrica), René Lezama Aradillas (rúbrica), Silvia

Luna Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla, Alma Hilda Medina Macías, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Manuel Portilla Diéguez (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Jesús Evidio Velázquez Aguirre, José Guillermo Velázquez Gutiérrez, Carlos Ernesto Zataráin González (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo y se ha registrado en contra del mismo la diputada Aleida Alavez Ruiz, por lo que se le concede el uso de la palabra hasta por cinco minutos.

**La diputada Aleida Alavez Ruiz:** Con su venia, diputado Presidente. Este punto de acuerdo que desecha la iniciativa es, otra vez, la discusión sobre sesionar martes, miércoles y jueves de manera ordinaria, por la serie de trabajos que se van acumulando, puntos de acuerdo, iniciativas, dictámenes que lamentablemente no desahogamos de manera responsable porque, independientemente de estar desahogando así las iniciativas o los puntos de acuerdo, yo creo que esta Cámara debería dar más la discusión, deliberar más sobre lo que venimos a proponer, sobre los temas que son torales para el país, y no solamente hacerlo de manera económica.

Ésta es una discusión que se da en el marco del descrédito que tenemos de la Cámara de Diputados sobre el trabajo o la productividad que hacia fuera reflejamos en la vida cotidiana de la gente, porque podría ser que con las reformas que aquí se aprueban haya un sentir hacia fuera, con la gente común, de que esto no se traduce en una mejora en su calidad de vida.

Hagámonos pues responsables de que este aumento que se documentó el lunes en un foro de la canasta básica, de 36 por ciento, es lo que más se refleja en la vida cotidiana de la gente y no así estas reformas que se quieren pasar *fast track* en la Cámara de Diputados, sin dar discusión, sin dar la argumentación necesaria para creer que es en pro de la ciudadanía y de todos los derechos que supuestamente estamos defendiendo y tutelando.

Por eso es mi rechazo a que esta Cámara se niegue a sesionar un día más, para entonces poder establecer que queremos desahogar más la discusión, que no se da lamentablemente. Y que reformas tan importantes como la de ayer, como las que se han trabajado en este periodo, han sido bajo la conculcación de derecho que tenemos como diputados de modificar estas reformas que vienen del Senado.

Tanto la del Cofipe, como la reforma constitucional electoral, no fue discutida ni cambiada en una coma en la Cámara de Diputados. Se nos negó esa posibilidad y estamos entonces así renunciando a corregir las iniciativas o los dictámenes que nos llegan de la otra Cámara. Y entonces no estamos asumiendo la responsabilidad que nos corresponde.

Ése es el motivo por el que se sugería la sesión de un día más en la Cámara de Diputados, pero lamentablemente se desecha con toda irresponsabilidad, porque además no se dan argumentaciones serias en el dictamen que se presenta para desechar esta propuesta, y se dice que se va a pasar a la discusión de la reforma del Estado, una vez que ahí se toque el asunto de las instituciones, de los tres Poderes, de la estructura orgánica de la Cámara, en fin, toda esa argumentación que entonces, si hacemos caso de esos argumentos, tendría no que ser desechada, sino turnada a esta supuesta comisión, o esto de la reforma del Estado, para que ahí se valorara la propuesta; y no así negarnos y desechamos una intención que hay que agilizar y darle más calidad al trabajo legislativo en el sentido de abrir la discusión en pleno de los problemas que estamos deliberando de manera tan pronta y entonces sí, yo ubicaría que estamos siendo irresponsables por este tipo de determinaciones.

Es cuanto, diputado Presidente.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Gracias, diputada Aleida Alavez Ruiz.

No habiendo ningún otro orador inscrito, se considera suficientemente discutido. Consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se aprueba el punto de acuerdo que fue presentado en este momento y discutido por la diputada Aleida Alavez.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** En votación económica se pregunta a la asamblea si es de aprobarse el punto de acuerdo presentado. Los diputados y las diputadas que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa.

Señor Presidente, mayoría por la afirmativa.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Aprobado el punto de acuerdo. Comuníquese. Continúe con los puntos de acuerdo.

## BENEMERITA ESCUELA NACIONAL DE MAESTROS

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre “Benemérita Escuela Nacional de Maestros”

### Honorable Asamblea:

A la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LIX Legislatura, se turnó la iniciativa enunciada en el encabezado de este documento, por conducto del presidente de la Cámara. La comisión se abocó a su estudio y análisis para la formulación del presente dictamen, de conformidad con los siguientes:

#### Antecedentes

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, realizada el jueves 30 de marzo de 2005, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta de la iniciativa de decreto para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el nombre de “Benemérita Escuela Nacional de Maestros”, presentada por el diputado Iván García Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. El Presidente determinó que se turnara a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias –entonces Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias–.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1714-I, del 17 de marzo de 2005.

#### Contenido

La iniciativa propone que la Cámara de Diputados apruebe la realización de un merecido reconocimiento a la “Benemérita Escuela Nacional de Maestros”, a través de la inscripción con letras de oro de su nombre en el Muro de Honor del Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro.

### Argumentos

La Benemérita Escuela Nacional de Maestros es una sólida institución de formación docente que cuenta con licenciaturas, postgrados y áreas de investigación íntimamente vinculadas a las necesidades de la educación. Asimismo, mediante sus redes de extensión académica permea la labor educativa que realizan miles de maestros en todo el país.

Reconocer esta institución significa valorar la trascendente figura del maestro mexicano, quien ha tenido un papel de avanzada en el desarrollo de la nación. Justamente este reconocimiento no sería el primero que otorga un poder legislativo mexicano a la labor del maestro; está el ejemplo de la Presea de honor del estado de México, que otorga el Congreso de esa entidad a los maestros que se distinguen en grado eminente por su eficacia, constancia y méritos profesionales.

Además si la Cámara de Diputados ha reconocido la trascendencia de tres instituciones educativas de carácter nacional en México, como el caso del Heroico Colegio Militar, Heroica Escuela Naval Militar y la Universidad Nacional Autónoma de México. Junto a ellas no debe faltar la Benemérita Escuela Nacional de Maestros, que luego de 118 años de trabajo ininterrumpido, siempre a la vanguardia, ha dado mucho al país.

### Consideraciones

La iniciativa que en este dictamen se analiza cumple con los requisitos formales que exige la práctica parlamentaria, se formuló por escrito y se presentó con un título por quien está facultado para iniciar el proceso legislativo, con su nombre y firma; contiene un apartado expositivo de los motivos que la animan; presenta el texto legal que propone; señala la vigencia del decreto; establece la fecha de presentación ante el Pleno y fue difundida con oportunidad.

La Cámara de Diputados está facultada y tiene competencia para conocer y resolver la iniciativa arriba señalada, de conformidad con lo que establece el segundo párrafo del artículo 70, así como la fracción I del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias es competente para emitir un dictamen de la propuesta, conforme a lo que dispone el artículo 40, párrafo 2, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 87 y 88 del Re-

glamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Como bien lo reconoce la iniciativa, la Benemérita Escuela Nacional de Maestros ha sido ya justamente reconocida por el Poder Legislativo en otro ámbito.

No resulta conveniente comparar la propuesta del iniciador con la inscripción en letras de oro que se ha realizado tanto del Heroico Colegio Militar, como de la Heroica Escuela Naval Militar, pues su naturaleza, historia y el sector al que están dirigidos son distintos.

Por otro lado, la Cámara de Diputados ha reconocido la contribución a la formación de profesionales en ramas como la salud y la educación, entre otras, que han hecho la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, inscribiendo sus nombres con letras de oro en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados.

Lo anterior se debe a que ambas instituciones aportan más de la mitad de la investigación científica que se realiza en México. La UNAM, así como el IPN, representan el proyecto más ambicioso logrado en la historia del país para formar a los profesionistas, académicos, médicos e intelectuales; para promover y realizar la investigación científica y extender la cultura hacia los sectores más amplios de la sociedad.

Esta comisión dictaminadora reconoce el mérito de una institución tan loable como lo es la Benemérita Escuela Nacional de Maestros, pero considera que el estímulo a las instituciones académicas que prestan sus servicios a un sector de la población debería proporcionarse vía apoyos gubernamentales, que contribuyan a fortalecer y ampliar con eficacia sus servicios, por lo que la aprobación de la iniciativa aquí analizada, si bien representaría un merecido homenaje, no resultaría suficiente para el fomento de su labor.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias propone a esta soberanía el siguiente proyecto de:

### Acuerdo

**Primero.** Se desecha la iniciativa de decreto para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el nombre de “Benemérita Escuela Nacional de Maestros”.

**Segundo.** Se archiva el asunto como totalmente concluido.

Así lo acordaron los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

**La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, diputados:** Carlos Chaurand Arzate (rúbrica), presidente; María de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), secretarios; Elías Cárdenas Márquez (rúbrica), Alejandro Enrique Delgado Osoy, Rutilio Escandón Cadenas (rúbrica), Jesús Vicente Flores Morfín (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), Armando García Méndez (rúbrica), René Lezama Aradillas (rúbrica), Silvia Luna Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla, Alma Hilda Medina Macías, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Manuel Portilla Diéguez (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre, José Guillermo Velázquez Gutiérrez, Carlos Ernesto Zataráin González (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se reserva para su votación en conjunto.

Consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se aprueban los puntos de acuerdo reservados para su votación en conjunto en este momento.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se aprueban los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa.

Mayoría por la afirmativa, señor Presidente.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Aprobados los puntos de acuerdo. Archívense los expedientes como asuntos totalmente concluidos.

Antonio Arévalo González, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 40, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscrita por los diputados Verónica Velasco Rodríguez y José Antonio Arévalo González, del Grupo Parlamentario del PVEM

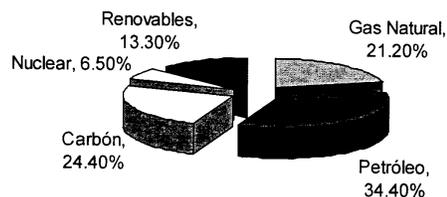
Verónica Velasco Rodríguez y José Antonio Arévalo González, diputados a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 4, 71, fracción II, 72, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-G y XXX, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, solicitan que se turne a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Energía, la presente Iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Se estima que 13.3 por ciento de la oferta energética primaria total en el mundo fue producida por medio de fuentes renovables de energía,<sup>1</sup> es decir, a través de energía hidráulica, geotérmica, solar, de las mareas, eólica, residuos municipales, biomasa y biogás.<sup>2</sup>

Del porcentaje mencionado, 79.5 por ciento corresponde a combustibles renovables y residuos, distribuidos de la siguiente forma: 77.5 por ciento de biomasa sólida; 1 por ciento a biomasa líquida y 0.7 por ciento a residuos municipales. El restante 20.5 por ciento se divide en hidráulica, con 16.6 por ciento, 3.1 por ciento de geotérmica, 0.4 por ciento del viento y 0.3 por ciento a solar y de las mareas.

Gráfica 1. Participación de energéticos en la oferta primaria total mundial.



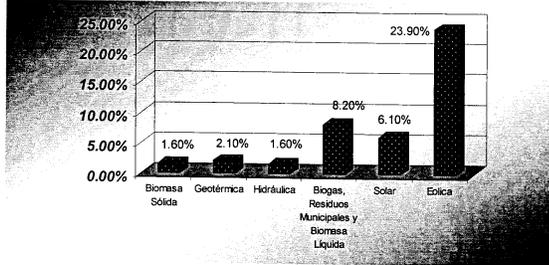
■ Gas Natural ■ Petróleo □ Carbón □ Nuclear ■ Renovables

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Esta Presidencia recibió iniciativa que reforma el artículo 40, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscrita por los diputados Verónica Velasco Rodríguez y José

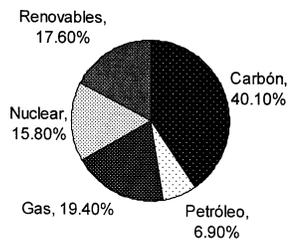
En el periodo 1990-2003, la fuente renovable de energía que experimentó mayor crecimiento fue la eólica, con 23.9 por ciento en promedio; el conjunto de residuos municipales, el biogás y la biomasa líquida creció en 8.2 por ciento promedio, y la solar 6.1 por ciento en promedio.

Gráfica 2. Crecimiento promedio anual de la oferta de Fuentes Renovables de Energía. 1990-2003.

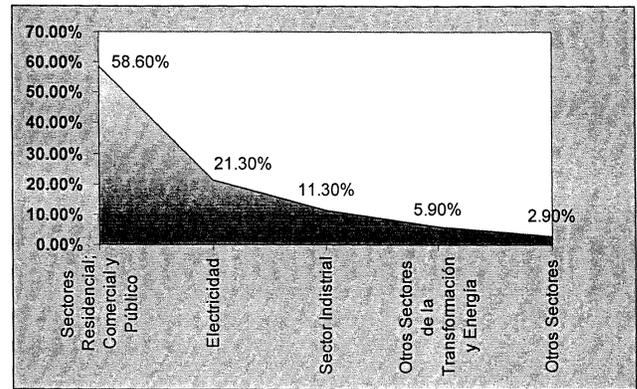


Respecto a la generación de electricidad por fuentes renovables de energía, para 2003 a nivel mundial dichas fuentes tuvieron una participación de 17.6 por ciento, principalmente la hidroeléctrica, con más de 90 por ciento (hidroeléctrica, 15.9 por ciento; geotérmica, eólica, solar y marea, 0.7 por ciento; y biogás, biomasa y residuos, 1 por ciento).

Gráfica 3. Participación de las Fuentes Renovables de Energía en la Generación de Electricidad.



En el mundo, los sectores que más utilizan fuentes renovables de energía son el residencial, comercial y público, que totaliza 58.6 por ciento, seguido de la generación de electricidad, con 21.3 por ciento, y el sector industrial, con 11.3 por ciento.



Enseguida se presenta la contribución de las fuentes renovables de energía en la oferta total energética primaria mundial y la participación de dichas fuentes en la generación de electricidad. Asimismo, se muestran los costos y los gases de efecto invernadero que generarían diversos tipos de energía en la generación de electricidad en la Unión Europea.<sup>3</sup>

País	Contribución de las Fuentes Renovables de Energía en la Oferta Total Energética Primaria Mundial								Participación de las Fuentes Renovables de Energía en la Generación de Electricidad*							
	Año							Promedio 90-03	Año							Promedio 90-03
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004		1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	
Alemania	1.5	1.8	2.6	2.8	3.1	3.2	3.9	6.1	3.5 (0.3)	4.8 (0.8)	6.3 (1.6)	6.5 (2.4)	7.9 (2.6)	7.6 (3.8)	9.2 (4.3)	6.2 (22.7)
Canadá	16.1	16.7	16.8	15.9	16.8	15.6	15.7	-0.2	62.4 (0.8)	61 (1.0)	60.6 (1.4)	58 (1.4)	59.9 (1.5)	59.2 (1.6)	58.9 (1.7)	-0.4 (5.9)
Dinamarca	6.1	7	10	10.4	11.5	12.1	13.7	5.4	3.2 (3.1)	5.4 (5.3)	16.2 (11.8)	16.3 (16.1)	18.1 (16.2)	18.2 (18.0)	24.4 (18.1)	14.3 (14.6)
España	6.8	5.3	5.5	6.4	5.3	6.8	6.2	-0.0	17.2 (0.4)	14.7 (0.8)	16.1 (2.2)	21.2 (2.8)	14.4 (3.6)	21.9 (4.9)	19.2 (5.9)	1.9 (23.7)
Estados Unidos	5.1	5	5.4	4	4	4.2	4.2	-1.5	11.7 (3.1)	10.8 (2.0)	8.2 (1.9)	6.8 (1.9)	8.6 (1.9)	8.9 (2.0)	8.6 (2.0)	-2.1 (-3.4)
Finlandia	18.8	20.7	23.6	22.3	21.8	20.9	22.9	0.8	20.0 -	30.9 (10.5)	33.2 (12.1)	29 (12.3)	27.5 (11.3)	22.9 (13.1)	29.3 (11.5)	1.1 (-)
Holanda	1	1.1	1.6	1.6	1.8	1.7	1.9	4.5	1.1 (0.9)	1.7 (1.5)	3.3 (2.8)	3.4 (3.2)	4.1 (3.3)	4.1 (4.0)	5.4 (4.0)	10.8 (11.7)
Islandia	64.5	67.2	71	72.9	72.5	72.5	70.7	0.9	99.9 (6.7)	99.8 (5.8)	99.9 (15.8)	100 (17.2)	99.9 (18.1)	99.9 (17.0)	99.9 (16.5)	0 (7.3)
México	11.1	11.4	10.6	10.2	9.6	9.6	9.9	-1.1	23.3 (4.2)	21.8 (3.7)	19.3 (3.2)	16.5 (3.1)	14.3 (2.9)	13.1 (2.7)	13.4 (4.0)	-4.3 (-0.3)
Nueva Zelanda	34.6	32.6	28.3	25.9	28.1	27.9	29.7	-1.6	80.5 (8.1)	84.9 (7.7)	71.4 (8.6)	63 (9.3)	70.1 (8.5)	65.9 (8.7)	71.8 (8.4)	-1.5 (0.2)
Portugal	18.5	16	14.9	15.8	13.4	16.5	14.2	-0.9	34.7 (2.5)	28.3 (3.2)	29.7 (3.2)	34.1 (3.6)	21.3 (3.7)	38.3 (4.2)	27.2 (4.5)	0.8 (4.8)
Reino Unido	0.5	0.8	1	1	1.2	1.3	1.3	7.6	1.8 (0.2)	2.1 (0.6)	2.6 (1.2)	2.5 (1.3)	2.9 (1.4)	2.7 (1.7)	3.4 (1.9)	3.1 (19.3)
Suecia	24.3	25.4	31	28.3	25.9	25.4	24.7	0.3	50.9 (1.2)	47.6 (1.7)	57.3 (2.0)	51.6 (3.2)	48.5 (2.7)	43.7 (3.3)	45.8 (4.5)	-1.2 (10.4)
Turquía	18.2	17.4	13.1	13.2	13.3	12.7	13.1	-2.7	40.4 (0.1)	41.6 (0.4)	24.9 (0.2)	19.8 (0.2)	26.2 (0.2)	25.3 (0.2)	30.8 (0.2)	-3.5 (1.3)

\* Para los efectos de esta tabla se consideran Fuentes Renovables de Energía a la Hidroeléctrica, Geotérmica, Solar, Mareas, Residuos Sólidos Municipales, Biomasa Sólida y Biogás.  
 Nota: Las cifras en paréntesis se refieren a la participación de las Fuentes Renovables de Energía en la generación de electricidad sin incluir a la Hidroeléctrica.  
 Fuente: IEA Country Submissions (2004).

Recursos para la Producción de Energía Eléctrica en la Unión Europea							
Tipo de Energía		Costo (euros/MWh)	Gases de Efecto Invernadero (Kg equivalentes de CO <sub>2</sub> /MWh)	Dependencia de la Unión Europea de las Importaciones		Eficiencia	Duración de las Reservas Actuales
				2005	2030		
Gas Natural		35-70	400-440	57%	84%	40-50%	64 años
Petróleo		70-80	550	82%	93%	30%	42 años
Carbón		30-50	750-800	39%	59%	40-48%	155 años
Biomasa		25-85	30	0%	0%	30-60%	Renovable
Eólica	En Tierra	35-175	30	0%	0%	95-98%	Renovable
	En Mar	50-170	10	0%	0%	95-98%	Renovable
Minihidráulica	Menos de 10 MW	45-90	5	0%	0%	95-98%	Renovable
Solar		140-430	100	0%	0%	95-98%	Renovable

Fuente: Comisión Europea.

En nuestra legislación tributaria, para efectos de la deducción autorizada de 100 por ciento de las inversiones en maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables, el artículo 40, fracción XII, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que son fuentes renovables la “energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica, tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía”.

En efecto, dicha disposición considera de manera ilimitada como fuente renovable de energía la hidráulica, la biomasa y los residuos, sin dejar de señalar que no considera fuente renovable de energía los biocombustibles que se generan con los residuos provenientes de las actividades agropecuarias o forestales, ni el biogás.

De esa forma, se propone reformar el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 40 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como a continuación se indica, en cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables:

**Artículo 40, fracción XII, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta (en vigor)**

Artículo 40. ...

I. a XI. ...

XII. ...

Para los efectos del párrafo anterior, son fuentes renovables las que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica, tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía.

...

XIII. ...

**Reforma del artículo 40, fracción XII, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**

Artículo 40. ...

I. a XI. ...

XII. ...

Para los efectos del párrafo anterior, son fuentes renovables las que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía **proveniente de planta hidroeléctrica minihidráulica con capacidad igual o menor de 10 MW, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos tales como la mareomotriz, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal;** la energía geotérmica; **el biogás generado a partir de residuos sólidos urbanos, así como del obtenido de plantas de tratamiento de agua, y la energía proveniente de los biocombustibles y la biomasa cuando éstos sean generados a partir de residuos de las actividades agropecuarias o forestales.** Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía. **En ningún caso se considerarán fuentes renovables la energía nuclear; la valorización energética de residuos, con excepción del biogás generado a partir de residuos sólidos urbanos y de plantas de tratamiento de agua; la planta hidroeléctrica minihidráulica con capacidad mayor de 10 MW, o la de capacidad igual o menor de 10 MW que una vez que fue construida, instalada o que esté en operación, exceda de dicha capacidad, ya sea por ampliación, aumento, repotenciación, o bajo cualquier otro concepto, motivo o título, aun cuando sea por una capacidad igual o inferior a 10 MW; o el petróleo y los carburos de hidrógeno sean sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos, ya sea que el petróleo o esos carburos se utilicen de forma individual o conjuntamente.**

XIII. ...

**Fuente:** Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 40, fracción XII, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, septiembre de 2007.

La necesidad de circunscribir la energía hidráulica a la generada por medio de planta hidroeléctrica minihidráulica con capacidad igual o menor de 10 MW, esta última únicamente como fuente renovable de energía, radica en que con las grandes presas se establecen barreras que impactan negativamente el equilibrio ecológico y la biodiversidad, eliminando de nuestro entorno especies, incluso endémicas, que requieren el acceso y la salida plenos a los ecosistemas.

Para el caso de la energía proveniente de los biocombustibles, se propone que se considere fuente renovable de energía cuando sean generados a partir de residuos de las actividades agropecuarias o forestales.

Con lo señalado en el párrafo anterior, además de evitar un gasto de mayor energía y de recursos naturales en la producción de bioenergéticos, también se busca minimizar la utilización de productos básicos como maíz o caña de azúcar en esa producción.

Respecto a la energía proveniente de los residuos, es conveniente acotar tal definición, ya que podría considerarse fuente renovable de energía la valorización energética de éstos, tales como la quema de llantas que llevan a cabo las cementeras establecidas en México, o de otros productos, por ejemplo, pilas y baterías, o incluso la quema de residuos sólidos urbanos.

La quema de llantas, como lo ha denunciado el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, perjudica la salud: cáncer; daños a los sistemas inmunológico, hormonal y nervioso, y diabetes, entre otros.<sup>4</sup>

De la misma forma, con la quema de llantas llevada a cabo por empresas como Cementos Mexicanos se emiten a la atmósfera contaminantes orgánicos persistentes.

El Estado mexicano es parte del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

Por otra parte, se propone que en ningún caso serán fuentes renovables de energía “la energía nuclear; la valorización energética de residuos, con excepción del biogás generado a partir de residuos sólidos urbanos y de plantas de tratamiento de agua; la planta hidroeléctrica minihidráulica con capacidad mayor de 10 MW, o la de capacidad igual o menor de 10 MW que una vez que fue construida, instalada o que esté en operación, exceda de dicha capacidad ya

sea por ampliación, aumento, repotenciación, o bajo cualquier otro concepto, motivo o título, aun cuando sea por una capacidad igual o inferior a 10 MW; o el petróleo y los carburos de hidrógeno sean sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, ya sea que el petróleo o esos carburos se utilicen de forma individual o conjuntamente”.

El fomento de la energía nuclear, además de crear incentivos para el ataque terrorista o por parte de guerrillas, conlleva graves riesgos de pérdida de vidas humanas, afectaciones negativas de la salud pública y del ambiente. Un problema que no podemos dejar de señalar son los residuos peligrosos derivados de la energía nuclear, por lo que respecta a su manejo y confinamiento.

Con relación al hidrógeno, su principal fuente de generación en el mundo es el gas natural, por lo que el apoyo a dicha generación ocurriría cuando sólo sea a través de biorreactores por medio de algas, o por medio de otras verdaderas fuentes renovables de energía; sin embargo, este asunto es objeto de otra iniciativa.

También la presente iniciativa es congruente con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que, entre otros aspectos, mandata:

## Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

### “... 2.11. Energía: electricidad e hidrocarburos

#### Objetivo 15. ...

“... **Estrategia 15.11.** Ampliar la cobertura del servicio eléctrico en comunidades remotas utilizando energías renovables en aquellos casos en que no sea técnica o económicamente factible la conexión a la red.

**Estrategia 15.12.** Diversificar las fuentes primarias de generación.

### Energías renovables y eficiencia energética

Uno de los ejes centrales de las políticas públicas de México es el desarrollo sustentable. Para ello, se propone impulsar el uso eficiente de la energía, así como la utilización de tecnologías que permitan disminuir el impacto ambiental generado por los combustibles fósiles tradicionales. De esta forma, se pretende conciliar las necesidades de consumo de energía de la sociedad con el cuidado de los recursos naturales. México cuenta con un importante potencial

en energías renovables, por lo que se buscará su aprovechamiento integral, incluyendo los biocombustibles.

En materia de ahorro de energía, es importante incrementar los esfuerzos de promoción de uso de equipos de producción y aparatos de consumo más eficientes. Lo anterior no sólo permite reducir el impacto sobre el medio ambiente del uso de combustibles fósiles sino también representa la posibilidad de reducir el gasto que destinan los usuarios al consumo de energéticos.

**Estrategia 15.13.** Promover el uso eficiente de la energía para que el país se desarrolle de manera sustentable, a través de la adopción de tecnologías que ofrezcan mayor eficiencia energética y ahorros a los consumidores.

**Estrategia 15.14.** Fomentar el aprovechamiento de fuentes renovables de energía y biocombustibles, generando un marco jurídico que establezca las facultades del Estado para orientar sus vertientes y promoviendo inversiones que impulsen el potencial que tiene el país en la materia.

**Estrategia 15.15.** Intensificar los programas de ahorro de energía, incluyendo el aprovechamiento de capacidades de cogeneración.

**Estrategia 15.16.** Aprovechar las actividades de investigación del sector energético, fortaleciendo a los institutos de investigación del sector, orientando sus programas, entre otros, hacia el desarrollo de las fuentes renovables y eficiencia energética.

**Estrategia 15.17.** Fortalecer las atribuciones de instituciones de regulación del sector...”

“... **Eje 4. Sustentabilidad ambiental...**”

“... **4.6. Cambio climático...**”

“.. México ejecutará acciones tendentes a disminuir los efectos del cambio climático fomentando la eficiencia en la generación y uso de energía, incluyendo el transporte, las energías renovables y el uso de tecnologías de bajas emisiones en los procesos industriales y en el transporte, así como frenando la deforestación y reduciendo las emisiones de otros gases de efecto invernadero...”

“... **Objetivo 10**

### **Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero**

Como signatario del Protocolo de Kyoto, México ha aprovechado, aunque aún de manera incipiente, el potencial para generar proyectos bajo el mecanismo de desarrollo limpio. Al respecto, se están desarrollando actividades estratégicas para instrumentar este tipo de proyectos, tales como el aprovechamiento de metano en rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, granjas agropecuarias, minas de carbón y en instalaciones petroleras, o la generación de energía eléctrica a través de fuentes renovables (eólica, biomasa, hidráulica, solar)...”

“... **Estrategia 10.1.** Impulsar la eficiencia y tecnologías limpias (incluyendo la energía renovable) para la generación de energía.

Para lograrlo, es indispensable el impulso de energías bajas en intensidad de carbono como la energía eólica, geotérmica y solar.

A su vez, es indispensable integrar políticas de promoción de transporte público bajo en emisiones, establecer incentivos fiscales para promover proyectos energéticos sustentables, realizar una valoración económica de los beneficios de este tipo de energías y, finalmente, fomentar la inversión en tecnologías de menor intensidad energética.

Deberá apoyarse la formulación de un marco jurídico más favorable para el impulso de energías de fuentes renovables...”

Básicamente, el presente proyecto de decreto delimita, aún más, cuáles son las fuentes renovables de energía, dejando de lado, entre otros, los grandes proyectos hidráulicos que alteran negativamente el equilibrio ecológico; la valorización energética de residuos (quema de llantas, baterías, plásticos, pilas, etcétera); minimizando la utilización de productos de la canasta básica para generar biocombustibles, procurando la seguridad alimentaria del país con precios accesibles; y facilitando el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo expuesto, los legisladores que suscriben, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para garantizar lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, someten a la con-

sideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto que reforma el artículo 40, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 40, fracción XII, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 40. ...

I. a XI. ...

**XII. ...**

Para los efectos del párrafo anterior, son fuentes renovables las que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la **energía proveniente de planta hidroeléctrica minihidráulica con capacidad igual o menor de 10 MW**, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos, **tales como la mareomotriz, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal**; la energía **geotérmica**; el **biogás generado a partir de residuos sólidos urbanos, así como del obtenido de plantas de tratamiento de agua**, y la energía proveniente **de los biocombustibles y la biomasa cuando éstos sean generados a partir de residuos de las actividades agropecuarias o forestales**. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía. **En ningún caso se considerarán fuentes renovables la energía nuclear; la valorización energética de residuos con excepción del biogás generado a partir de residuos sólidos urbanos y de plantas de tratamiento de agua; la planta hidroeléctrica minihidráulica con capacidad mayor de 10 MW, o la de capacidad igual o menor de 10 MW que una vez que fue construida, instalada o que esté en operación, exceda de dicha capacidad, ya sea por ampliación, aumento, repotenciación, o bajo cualquier otro concepto, motivo o título, aun cuando sea por una capacidad igual o inferior a 10 MW; o el petróleo y los carburos de hidrógeno sean sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, ya sea que el petróleo o esos carburos se utilicen de forma individual o conjuntamente.**

...

XIII. ...

### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan y, en su caso, se abrogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto, y se deja sin efecto cualquier disposición administrativa, reglamentaria, acuerdo, circular, convenio y todos los actos administrativos que contravengan este decreto.

**Tercero.** Para el caso de la energía geotérmica, en todo momento se acatará lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de minerales propiedad de la nación.

### Notas

1 International Energy Agency, *Renewables*, 2005.

2 Clasificación conforme al documento de la International Energy Agency, toda vez que se estima que no son fuentes renovables de energía, entre otros, la valorización de los residuos ni las plantas minihidráulicas mayores de 10 MW o la energía nuclear. Para más detalles al respecto, véase Rubalcava, Jorge, *Energía en México y derechos de propiedad. Aspectos básicos*, mimeografiada.

3 Comisión Europea. Información obtenida del periódico *El País*.

4 Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de los Instrumentos Económicos de Carácter Fiscal Ambientales, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados en abril de 2007.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 29 de noviembre de 2007.— Diputados: Verónica Velasco Rodríguez, José Antonio Arévalo González (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

## LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, suscrita por los diputados Guadalupe García Noriega y Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, suscrita por los diputados Guadalupe García Noriega y Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del PVEM

María Guadalupe García Noriega y Jorge Emilio González Martínez, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política 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, solicitamos se turne a las Comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El consumo siempre creciente se ha convertido en una amenaza para el medio ambiente, contaminando la Tierra, destruyendo sus ecosistemas y reduciendo la calidad de vida en todo el mundo. La pobreza y la falta de recursos crecen a una velocidad alarmante y la disparidad entre el ingreso y el consumo es una situación presente en todo el mundo.

Durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, en 1992, el consumo sustentable fue identificado como uno de los retos clave para lograr un desarrollo sustentable, por lo que se convirtió en el elemento central del Capítulo 4 de la Agenda 21. La definición más completa de consumo sustentable es la propuesta en el simposio de Oslo en 1994 y adoptada por la tercera sesión de la Comisión para el Desarrollo Sustentable (CSD III) en 1995. El consumo sustentable se definió como:

El uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas y proporcionan una mejor calidad de vida, al mis-

mo tiempo minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desperdicios y contaminantes durante todo el ciclo de vida, de tal manera que no se ponen en riesgo las necesidades de futuras generaciones.

El consumo es un factor de suma importancia dentro del modelo económico mundial; en la actualidad, ya que sin él no habría ni producción ni ganancia, es decir, el grado de desarrollo de un país está fuertemente influenciado por el consumo dentro del mismo.

El consumo constituye un medio importante de desarrollo humano. Claramente contribuye al desarrollo humano cuando aumenta la capacidad de la gente sin menoscabo del bienestar de otros, cuando es justo tanto para las generaciones futuras como para las actuales, cuando respeta la capacidad de sustento del planeta y cuando estimula el surgimiento de comunidades.

El incremento en la población trae consigo un aumento en el consumo, ya que las necesidades de consumo de los nuevos pobladores deben ser atendidas. Las poblaciones urbanas en todo el mundo consumen más recursos que sus contrapartes rurales.

El consumo no se limita al consumo material; involucra además los bienes y servicios, a la interacción de la familia, a la participación de la comunidad, al aprovisionamiento público de servicios sociales, al trabajo no remunerado y a los recursos naturales.

La presión cada vez mayor en pro del consumo conspicuo ha reforzado la pobreza, la desigualdad, y la exclusión en muchas sociedades. La globalización está integrando los mercados de consumo de todo el mundo y abriendo nuevas oportunidades, pero al mismo tiempo está creando nuevas desigualdades y nuevos problemas para la protección de los derechos del consumidor.

La promoción y protección de los derechos del consumidor son objeto de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se basan en las “Directrices de la ONU para la Protección al Consumidor”,<sup>1</sup> con las que se reconocen internacionalmente los siguientes derechos:

#### 1. Derecho a la información

La publicidad, las etiquetas, los precios, los instructivos, las garantías y, en general, toda la información de los productos y servicios que le ofrezcan al consumidor debe ser

oportuna, completa, clara y verdadera, para que pueda elegir sabiendo qué está comprando.

## 2. Derecho a la educación

El consumidor puede y debe recibir educación en materia de consumo, conocer sus derechos, y saber de qué forma lo protege la ley, así como organizarse con otros consumidores para tomar cursos o talleres que le enseñen a consumir de manera inteligente.

## 3. Derecho a elegir

El comprador puede escoger los productos y servicios que más le convengan sin que nadie lo presione, le condicione la venta de lo que quiere a cambio de comprar algo que no desea, o le exija pagos o anticipos antes de haber firmado un contrato.

## 4. Derecho a la seguridad y calidad

Los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado deben cumplir con normas y disposiciones en materia de seguridad y calidad; asimismo, los instructivos deben incluir las advertencias necesarias y explicar claramente el uso recomendado de los productos.

## 5. Derecho a no ser discriminado

Si el consumidor decide adquirir un producto o acceder a un servicio, nadie puede discriminarlo por tener alguna discapacidad, ni tampoco por su sexo, raza, religión, condición económica, nacionalidad o cualquier otro motivo.

## 6. Derecho a la compensación

Cuando los proveedores de bienes y servicios no cumplan con lo prometido, se tiene derecho a ser compensado, ya sea a través de la devolución del pago, reduciendo el precio del producto, reparándolo sin costo alguno o lo que proceda según el caso.

## 7. Derecho a la protección

Si los proveedores no respetan los derechos del consumidor, éste último puede ser defendido por las autoridades y exigir la aplicación de las leyes. También tiene derecho a organizarse con otros consumidores para defender intereses comunes.

El que nos ocupa en esta iniciativa es el derecho a la educación, el cual constituye el fundamento para promover el consumo sustentable para proveedores y consumidores, que es la forma más legítima de consumo inteligente.

Como se sabe, la causa más importante del deterioro continuo del medio ambiente global son los patrones insostenibles de consumo y producción por lo que si se quiere lograr un desarrollo sustentable se deberá fomentar tanto la eficiencia de los procesos de producción como el cambio en los patrones de consumo, es decir, se deberá transitar hacia el cambio de hábitos y el consumo inteligente.

El nivel de consumo no depende solamente de la población total; la intensidad en la utilización de los recursos resulta más significativa para el nivel de consumo. La población y el consumo son dos elementos interactivos en el impacto del hombre sobre el ambiente. De hecho la sobrepoblación puede provocar gran presión de consumo, que invariablemente afecta a los más pobres, aunque son los más ricos los que contribuyen en generar dicha presión por la cantidad de contaminantes y desechos que sus hábitos de consumo generan y en consecuencia los pobres sufren las consecuencias en pérdida de vidas y riesgos de salud causados por la contaminación, la degradación de los suelos, deforestación, pérdida de biodiversidad.

El Informe de Desarrollo Humano 1998 presentó el *Programa para el consumo sostenible en el siglo XXI*, entre cuyas metas se señalaba:

- Desaliento de pautas de consumo que refuercen la pobreza y la desigualdad.
- **Transición hacia pautas de consumo más propicias al ambiente.**
- Protección y promoción a los derechos del consumidor.

Las acciones propuestas por dicho informe para lograr dichas metas son:

1. **Tomar medidas para lograr niveles mínimos de consumo para todos.**
2. Promover las innovaciones tecnológicas.
3. Enfrentar las distorsiones del mercado con subsidios e impuestos.

#### 4. Mejorar la información y aumentar la conciencia.

5. Promulgar y aplicar leyes y reglamentaciones adecuadas.

6. Reforzar los mecanismos de cooperación internacional.

Si bien México ha podido fortalecer a través de la Procuraduría Federal del Consumidor una nueva cultura de consumo que motiva a los consumidores a ser críticos ante los medios de comunicación y la publicidad, a preservar el medio ambiente, a cuidar su alimentación y salud, y a conocer sus derechos y hacerlos valer, es menester señalar que nuestro país tiene aún pendiente **mitigar el daño ambiental de las actuales pautas de consumo y reducir a un mínimo la carga desigual que recae sobre los pobres.**

A medida que la corriente de productos más diversos ingresa a nuestro mercado es cada vez más importante el **aumento de conciencia** de los consumidores y de los proveedores, el suministro de información correcta y la protección de los derechos de los consumidores y la regulación de de los proveedores. “Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado”<sup>2</sup> no es suficiente ante el escenario actual de los recursos naturales. Se requiere un enfoque específico y de protección a los recursos naturales a través del reconocimiento del **consumo sustentable** como eje de articulación tanto para consumidores como para proveedores.

La legislación mexicana relacionada con el consumo sustentable (la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Productos Orgánicos) se aplica desde una perspectiva de protección del ambiente, y mantiene su enfoque en la protección del agua, el aire, el manejo adecuado de los residuos sólidos municipales, industriales y peligrosos y la protección al ambiente por actividades de alto riesgo.

Esta aproximación puede ser enriquecida a través de la incorporación del concepto “consumo sustentable” a la Ley Federal de Protección al Consumidor, que hasta la fecha subordina su objeto<sup>3</sup> al contexto del comercio y sus relaciones derivadas. Nuestra propuesta integra el uso de los recursos naturales en interacción con los dos actores principales de estas relaciones:

- **El consumidor** es la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final de bienes productos o servicios. Se entiende también como 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.<sup>4</sup>

- **El proveedor** es la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende arrienda o concede el uso o disfrute de bienes productos y servicios.<sup>5</sup>

Esta iniciativa pretende que la protección al consumidor sea orientada no solamente a prevenir y proteger la vida, la salud, la seguridad y la economía de las personas contra riesgos provocados por productos y servicios nocivos o peligrosos; esta iniciativa promueve que las acciones de asesoría a proveedores (o en su caso de verificación y vigilancia), fomenten la cultura del consumo sustentable en los fabricantes distribuidores, importadores y comercializadores, ofreciendo la información que incentive la articulación productiva y que permita sumar esfuerzos de actores que comparten intereses concurrentes para lograr negocios sustentables.

Además, se pretende enriquecer a los proveedores con capacitación y asesoría para lograr una mejor comprensión de los beneficios tangibles e intangibles que resultan de tomar en cuenta al ambiente como una variable importante dentro de los procesos de producción. Tales beneficios incluyen:

**Mejor desempeño financiero:** Los estudios han mostrado en repetidas ocasiones una relación positiva entre el mejor desempeño ambiental dentro de diversos sectores de la industria y un mejor desempeño financiero. El mejor desempeño ambiental y la preocupación por el medio ambiente han arrojado beneficios como nuevos contratos e inversiones, la aprobación de nuevos mercados y la reducción de los costos por seguros y fianzas.

**Reducción en los costos:** La reducción de costos por medio de la reducción de desperdicios, el uso eficiente de la energía, la prevención de la contaminación y la productividad de los recursos.

**Innovación:** Dentro de las compañías y en el trato con sus proveedores, éstas se han innovado aplicando prin-

cipios ambientales al diseño y producción de productos. En algunos casos, esto ha llevado a prácticas más eficientes o productos completamente nuevos.

**Retención de bienes:** Las compañías retienen o conservan el valor de los productos si los rentan en lugar de venderlos, por lo que se incrementan las ganancias vendiendo menos productos o diseñando partes que puedan removerse y utilizarse en otros equipos, reconstruyéndolos y utilizándolos en modelos más recientes.

**Mejor productividad de los trabajadores y menores errores y defectos:** se logra incorporando elementos de gestión ambiental y de responsabilidad común en el lugar de trabajo.

En los últimos años, la respuesta de (algunas) empresas se dirigió inicialmente a la producción, es decir a la reducción de desperdicios y al mejoramiento en el diseño de procesos y productos mediante la eficiencia ecológica. Más recientemente, las compañías se han basado en la responsabilidad ambiental para mejorar su reputación o su imagen de marca, lo cual ha reflejado un incremento en las ventas y ha atraído capital de inversión y socios comerciales. La información comparativa sobre el consumo de energía, programas de reciclaje y uso moderado de materiales peligrosos de productos ha contribuido a modificar el comportamiento de los consumidores y sin duda ha ayudado a continuar con la adopción de políticas similares por parte de otras empresas.<sup>6</sup>

Recientemente, el Presidente Felipe Calderón lanzó el programa Cadenas Productivas, cuyo objetivo central es aumentar la participación de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en las compras del Gobierno Federal. Este programa surge de la oportunidad que brindan las compras a proveedores privados previstas para el ejercicio fiscal de 2007, atendiendo 630 mil millones de pesos destinados a diversos propósitos. Si bien este programa tiene como último propósito “fortalecer las finanzas del Estado y poner a México en una ruta de cambios estructurales que dinamice su economía, acelere el crecimiento y en suma desarrolle el enorme potencial que tiene el país”,<sup>7</sup> no incorpora los criterios de consumo sustentable, pues se asume que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la responsable de aplicar la normatividad correspondiente para empresas.

Así, uno de los propósitos de esta iniciativa es promover las prácticas favorables al medio ambiente por parte de los

proveedores, aprovechando las áreas de oportunidad que la Comisión Nacional Forestal y el programa especial concurrente y ofrecen para la integración y desarrollo de cadenas productivas sustentables.

Un ejemplo de ello son las empresas comunitarias y la certificación de cadenas productivas de Empresas Forestales Comunitarias y la agricultura orgánica; estas empresas de éxito en el manejo sostenible de los recursos constituyen un importante modelo para paliar la pobreza a través del acceso a mercados.

Por último, consideramos que dar prioridad a la cultura<sup>8</sup> del consumo sustentable para promover políticas comerciales que aseguren a los consumidores información medioambiental fiable, así como el reconocimiento hacia aquellos proveedores que fomentan prácticas de producción compatibles con las políticas medioambientales de nuestro país, puede ser un gran avance en la protección del medio ambiente y en la reducción de patrones de despilfarrero que afectan a todos los habitantes del planeta.

Un gran número de personas en el mundo necesitan consumir más tan sólo para sobrevivir. Otros muchos deberían hacer elecciones más responsables. Al final, eso significaría un menor uso de recursos, una disminución en la generación de emisiones, y se cubrirían las necesidades de la población mundial.<sup>9</sup>

En atención a lo anteriormente expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en esta soberanía sometemos a la consideración de este Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Protección al Consumidor.**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción II del artículo 1; y se adicionan una fracción V al artículo 2 y una fracción IX Ter al artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

#### **Artículo 1. ...**

...

...

I. ...

II. La educación y la divulgación sobre consumo adecuado y sustentable de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger, la equidad en las contrataciones.

#### Artículo 2. ...

De la fracción I a la IV...

**V. Consumo sustentable: El uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas y proporcionan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desperdicios y contaminantes durante todo el ciclo de vida, de tal manera que no se ponen en riesgo las necesidades de futuras generaciones.**

#### Artículo 24. ...

De la fracción I a la IX Bis...

**IX Ter. Promover el consumo sustentable para proveedores y consumidores.**

#### Transitorios

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

#### Notas:

1 1985, Asamblea General de Naciones Unidas.

2 Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 24, fracción IV.

3 Op. cit., artículo 1 (...) El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

4 Op. cit., artículo 2, fracción I.

5 Op. cit., fracción II.

6 Masera, Diego. "Hacia un consumo sustentable". [www.ine.gob.mx/ueajei/publicacione/libros/363/cap3.html](http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicacione/libros/363/cap3.html)

7 Discurso del presidente Felipe Calderón para el lanzamiento del programa Compras del Gobierno Federal, del viernes 20 de julio 2007, en el salón Adolfo López Mateos, residencia oficial de Los Pinos.

8 La adquisición de nuevos hábitos implica la modificación de la cultura que consume productos y bienes superfluos limitándose sólo a la satisfacción de las necesidades básicas y generando nuevas formas de relación entre la población y el medio natural, poniendo de manifiesto que la educación es un instrumento catalizador a través del cual se puede impulsar y fomentar una cultura de la responsabilidad ambiental.

9 <http://www.fundacionsustentable.org/contentid-50.html>

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 4 de diciembre de 2007.— Diputados: María Guadalupe García Noriega, Jorge Emilio González Martínez (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Economía.**

---

#### ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió del diputado Carlos Alberto Puente Salas, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Alberto Puente Salas, del Grupo Parlamentario del PVEM

Carlos Alberto Puente Salas, diputado a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a las Comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara que corresponda de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

### Exposición de Motivos

Nuestro sistema y régimen interno, sustentado en los principios señalados en los artículos 39, 40 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se pretende mantener un equilibrio entre los órganos del Poder Público.

El Constituyente originario al llevar a cabo la redacción de nuestro máximo ordenamiento, determinó el deber de los Secretarios de Despacho, para dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. En aquellos años, no se consideró facultar de manera explícita al Congreso para que, a través de sus Comisiones, sostuvieran comunicación directa con el Ejecutivo de la Unión y sus dependencias.

Se creía en términos generales, que nuestra nación no se encontraba lista para sostener un sistema parlamentario que permitiera una rendición de cuentas eficiente. Se buscaba tener un “Poder Ejecutivo fuerte”. Sin embargo, a noventa años de expedirse la Constitución del 5 de febrero de 1917, los tiempos han cambiado. La voluntad soberana del pueblo exige que exista un verdadero equilibrio entre los poderes.

Por ello, es necesario el dotar de facultades de comunicación directa al Congreso y a sus Comisiones para poder llevar a buen recaudo, los proyectos de la nación.

México, es un país maduro, es una nación de mujeres y hombres capaces de entender las nuevas épocas y las necesidades que requerimos para avanzar en la toma de acuerdos que nos permitan ser una verdadera República.

Es necesario que el Congreso, como reflejo de la conformación social, reivindique sus facultades, competencias y función dentro de la vida gubernativa del país. Por ello, es necesario establecer expresamente la obligación de comparecer ante el Pleno y las Comisiones a los encargados de despacho y la sanción, ya prevista en el propio ordenamiento, para dichas negativas.

Pudiera parecer que nos encontramos trastocando el equilibrio de poderes, sin embargo, no lo consideramos así en virtud de que quienes conforman o representan los poderes, son el C. Presidente de la República, los 628 legisladores y los 11 ministros de la Corte. Los Secretarios de Despacho coadyuvan para el buen funcionamiento de la administración pública federal. Es necesario sin embargo, entender

que el llamado “gabinete” no conforma el Poder Ejecutivo, pues como lo prevé la propia Constitución el Poder Ejecutivo se depositará en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De aquí, que la administración pública federal se conforma por los secretarios de despacho y los directores de empresas paraestatales, órganos desconcentrados y descentralizados. Por tanto, ellos, son los que la teoría denomina “empleados de la unión”. De ahí, que sostenemos que nuestra propuesta no trastocaría la división y equilibrio entre los poderes.

En cuanto a la sanción, más allá de inventar un sistema o un conjunto de procedimientos, remitimos nuestra propuesta a lo previsto en el artículo 110 de la Constitución a fin de que, de manera oficiosa, se inicie el proceso descrito en dicho numeral.

No pretendemos dotar de mecanismos revanchistas o de falsa actuación parlamentaria. Sino reivindicar de manera racional y real, al Congreso como un verdadero Poder.

Por lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a la consideración de este H. Congreso de la Unión, la siguiente

#### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adiciona un tercer párrafo recorriéndose el actual, del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 93.** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

**Para el caso de las citaciones o comparecencias señaladas en los párrafos que anteceden, la inasistencia injustificada a dichas comparecencias, será suficiente para que se inicie de oficio el proceso señalado en el artículo 110 de esta Constitución.**

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

### Transitorios

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veinticinco días del mes de octubre del año dos mil siete.—  
Diputado Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica).»

### El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

De la diputada Olga Patricia Chozas y Chozas, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa que reforma los artículos 308 y 309 Bis de la Ley General de Salud. Se retira.

---

### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL - CODIGO PENAL FEDERAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Penal Federal, suscrita por los diputados Manuel Salvador Salgado Amador y Alan Notholt Guerrero, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Penal Federal, suscrita por los diputados Manuel Salvador Salgado Amador y Alan Notholt Guerrero, del Grupo Parlamentario del PVEM

Manuel Salvador Salgado Amador y Alan Notholt Guerrero, diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido

Verde Ecologista de México (PVEM), con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política 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, solicitan que se turne a las comisiones correspondientes, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El planeta está perdiendo su diversidad biológica. Se estima que tan sólo en los ecosistemas boscosos del mundo, se extinguen 13 mil 500 especies por año.

México ha realizado grandes esfuerzos para combatir el tráfico de especies animales y se ha sumado a la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES),<sup>1</sup> un instrumento jurídico internacional que regula el comercio de especies silvestres, amenazadas por éste, mediante un sistema de permisos y certificados que se expiden para la exportación, reexportación, importación e introducción procedente del mar de animales y plantas, vivos o muertos, y de sus partes o derivados.

Dicho instrumento jurídico ha sido complementado con la **Guía de Identificación para las Aves y Mamíferos Silvestres de Mayor Comercio en México Protegidos por la CITES**,<sup>2</sup> una herramienta auxiliar donde se establecen las medidas regulatorias para el comercio de las especies protegidas en México y facilitar su identificación y documentación que acredite su legal tránsito.

Otros convenios y tratados internacionales derivados de la CITES definen la parte regulatoria para la exportación e importación de productos forestales.

Sin embargo, dichos esfuerzos no han sido suficientes para combatir el saqueo y el tráfico<sup>3</sup> de especies amenazadas y de recursos forestales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe señala que una de las causas más importantes del ritmo de extinción de especies registrado en los países megadiversos de Latinoamérica<sup>4</sup> es el comercio de especies amenazadas.<sup>5</sup>

El comercio ilegal de madera y especies amenazadas en el país propicia la práctica de actividades extractivas muy

agresivas hacia los recursos naturales, cuya evidencia se basa en lo siguiente:

- 46 por ciento de los recursos afectados y denunciados en 2005 en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) tiene relación con el aprovechamiento irregular de los recursos forestales y 13 por ciento con afectaciones de fauna silvestre.
- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) señala en su informe 2006 que la Profepa aseguró 13 mil 562 especímenes de vida silvestre y 31 mil 61 metros cúbicos de madera cuya procedencia lícita no se pudo comprobar.
- Solamente en junio pasado, la Profepa aseguró más de 8 mil especímenes de vida silvestre y más de 10 mil metros cúbicos de madera y más de 5 mil metros cúbicos de madera en rollo.<sup>6</sup>

Si bien México cuenta con un importante sistema de regulación al servicio de la protección de la biodiversidad nacional, cuyas acciones de vigilancia en materia de recursos naturales son, en muchos casos, eficientes en el combate del tráfico de especies y recursos naturales, esa realidad no es suficiente para refrenar las prácticas extractivas y de saqueo que destruyen el capital natural.

El comercio de recursos forestales, y de especies de fauna y flora producto de una actividad ilícita alimenta una cadena de consumo que no ha sido controlada y que es la principal motivación para la existencia del tráfico de recursos naturales que, como se sabe, beneficia principalmente a los intermediarios y a las “cabezas” de la cadena de consumo: las poblaciones pobres que dependen económicamente de esta actividad ponen su vida en riesgo y se les paga una cantidad irrisoria.

Por ello, el PVEM considera ineludible la conjunción de esfuerzos para combatir el comercio de recursos forestales, flora o fauna silvestre viva o muerta, sus productos o derivados, que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, por lo que propone un esquema de colaboración entre la parte que regula los recursos naturales y la que regula el comercio de éstos.

Hagamos una reflexión elemental: ¿adónde van los recursos forestales, flora o fauna silvestres, vivas o muertas, sus productos o derivados producto de una actividad ilícita?

¿En qué cadena de consumo se insertan? ¿Quién los comercializa?

Como en cualquier actividad comercial, la principal motivación para el “tráfico” o comercio ilegal (de especies y recursos naturales) es el factor económico. El “tráfico” (en pequeña o gran escala) se concreta cuando el *consumidor* compra sin saber que los recursos forestales, flora o fauna silvestres, vivas o muertas, sus productos o derivados proceden o representan el producto de una actividad ilícita. Esta transacción puede tener lugar en un comercio legalmente establecido, cuyo objeto comercial es satisfacer la demanda del mercado, proveer al consumidor algo excepcional, como animales exóticos de todo tipo, hierbas o ingredientes para la industria farmacéutica, maderas preciosas, resinas o gomas.

El Código de Comercio define como *actos de comercio* “todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, **sea en estado natural**, sea después de trabajados o labrados”.<sup>7</sup> Esta tesis aclara que el comercio ilegal de especies y de recursos naturales constituye un acto, reprochable, pero de comercio al fin, en el que intervienen proveedores y consumidores.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la supervisión y vigilancia de la comercialización, el transporte, la distribución, el almacenamiento y el consumo de los productos son atribuciones de la **Secretaría de Economía**. Dicha ley no designa atribuciones a la Semarnat para verificar la comercialización de especies animales y vegetales, productos peligrosos o maderables. Sólo en situaciones específicas y con base en un convenio, la Semarnat certifica algunas tiendas que venden especies animales.

El interés de esta iniciativa es que la Semarnat tenga conocimiento de la ilegal procedencia de los recursos forestales, flora o fauna silvestres, vivas o muertas, sus productos o derivados, encontrados en comercios establecidos y verificados por la Secretaría de Economía.

El PVEM busca que el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no sean solamente un asunto que controle la Semarnat a través de sus inspecciones y acciones de vigilancia.

El PVEM cree urgente incorporar criterios ambientales a las políticas sectoriales a fin de construir sinergias positivas para la comprensión de la transversalidad del desarrollo sustentable. Nuestro partido está seguro de que dichas acciones son necesarias para subsanar el verdadero valor de la biodiversidad; de lo contrario, seguiremos sufriendo la sobreexplotación de recursos naturales sin ninguna consideración hacia las generaciones futuras.

En virtud de lo expuesto, y con el propósito de que no quede impune el tráfico de recursos naturales, que pone en riesgo la preservación de la biodiversidad del país, en términos de lo previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Grupo Parlamentario del PVEM somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

### **Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Penal Federal**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción XXXI y se adiciona una fracción XXXII al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 32 Bis. ...**

**I. a XXXI. ...**

**XXXII.** Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, las medidas de regulación o restricción al comercio de especies de flora y fauna silvestres, terrestres, acuáticas o marinas, sus productos o subproductos.

**XXXIII. a XLI. ...**

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 414, 417 y 420, fracciones I y IV; y se adiciona un artículo 419 Bis al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 414.** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento **comercio**, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho o descarga, o realice cualquier otra actividad

con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radiactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.

...

...

...

**Artículo 417.** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que introduzca en territorio nacional, trafique o **comercie** con recursos forestales, flora o fauna silvestres, vivas o muertas, sus productos o derivados, que porten, padezcan o hayan padecido, según corresponda, alguna enfermedad contagiosa, que ocasione o pueda ocasionar su diseminación o propagación o el contagio a la flora, a la fauna, a los recursos forestales o a los ecosistemas.

**Artículo 419 Bis.** Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y por el equivalente de cien a mil días multa a quien ilícitamente trafique, capture, comercie, posea, transporte, acopie, introduzca en el país o extraiga de él algún ejemplar de vida silvestre, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos.

Se aplicará una pena adicional de hasta tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida.

**Artículo 420. ...**

I. Capture, **comercie**, posea, dañe o prive de la vida algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, recolecte o almacene de cualquier forma sus **productos o subproductos**;

II. y III. ...

IV. Realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, **comercie**, posea, transporte, acopie, introduzca en el país o extraiga de él algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de

extinción, sujeta a protección especial, o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte; o

V. ...

...

### Transitorio

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

### Notas

1

[http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/dotoc/cites.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/dotoc/cites.html)

2 [http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/cgi-bin/clave\\_cites.cgi](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/cgi-bin/clave_cites.cgi)

3 La legislación mexicana no cuenta con una definición clara del término *tráfico*.

4 Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela

5 Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2005 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

6 [www.conafor.gob.mx](http://www.conafor.gob.mx), Prontuarios, junio de 2007.

7 Código de Comercio, artículo 75, fracción I.

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 6 de diciembre de 2007.— Diputados: Manuel Salvador Salgado Amador, Alan Notholt Guerrero (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia.**

---

### ARTICULO 2o. CONSTITUCIONAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodrí-

guez, del Grupo Parlamentario de Alternativa, iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Alternativa

La suscrita, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, legisladora federal del grupo Parlamentario Alternativa Socialdemócrata en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 4o., 71, fracción II; 72 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan la fracción IX y un último párrafo al Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

México ocupa el octavo lugar a nivel mundial entre los países con mayor cantidad de pueblos indígenas y es el segundo en América con mayor población de origen étnico que reside, sobre todo, en zonas rurales y de alta marginación.

En nuestro país hay más de seis millones de personas de cinco años y más que habla lengua indígena, 3 millones 52 mil 138 mujeres y dos millones 959 mil 64 hombres, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La obligación constitucional a cargo de la federación, los estados y los municipios de “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen” fue incorporada a nuestra Constitución hace más de un lustro.

El debate que en torno a la regulación de los medios de comunicación se ha suscitado en el país en el último año, pone en evidencia la dolorosa y sistemática omisión y negligencia que las autoridades de todos los niveles han demostrado frente a este mandato constitucional explícito.

En estas condiciones, tenemos que, si hemos de asumir con seriedad el compromiso de hacer justicia a nuestros pue-

blos indígenas y generar condiciones favorables a su desarrollo, es preciso establecer con claridad que las medidas ordenadas por la Constitución a favor de los pueblos indígenas –como la adquisición, administración y operación de medios de comunicación por parte de los pueblos indígenas– son derechos constitucionales exigibles y no normas programáticas o aspiracionales.

No podemos admitir que este derecho a contar con medios de comunicación, que resulta fundamental para instrumentar la autonomía y el desarrollo de los pueblos indígenas, sea un simple deseo que debe cumplirse en la medida los recursos públicos y que el criterio de las autoridades en turno lo decidan.

A mitad del año que cursamos la discusión en torno a la llamada Ley Televisa abrió las puertas a un debate largamente guardado: la regulación de medios de comunicación a las comunidades indígenas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse en torno a la misma reforma, hizo una observación –retomada por el legislativo– en el sentido de que los pueblos indígenas carecen de condiciones normativas para fundar y administrar sus propios medios de comunicación comunitaria.

El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, así como el recaído sobre las 44 controversias constitucionales interpuestas por municipios indígenas en contra de la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, han exhibido que dicho mandato constitucional es, hoy, letra muerta, mientras las legislaturas así lo prefieran.

El 14 de junio del año en curso, los representantes de las Comisiones de Asuntos Indígenas, de Radio, Televisión y Cinematografía, así como la de Cultura de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, coincidieron en que la “declaratoria de inconstitucionalidad de varios de los artículos de la Ley de Radio Televisión y de Telecomunicaciones, abre las puertas al debate y compromete a los legisladores para formular reformas para que la legislación de medios de comunicación atienda principios de democracia y equidad”.

Entonces, legisladores y legisladoras de esta LX legislatura hicimos un compromiso para sumar voluntades, capacidades y esfuerzos para sacar adelante una legislación que haga posible el acceso a los pueblos indígenas a los medios de comunicación.

La oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión de Asuntos Indígenas de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Servicios para una Educación Alternativa y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas celebraron en septiembre del año en curso el foro *Pueblos indígenas y medios de comunicación* en la Ciudad de México, donde se discutieron, analizaron y propusieron soluciones referentes a la situación actual de los medios de comunicación de los pueblos indígenas, sobre todo, las radios comunitarias.

En la declaración final del foro se ratificó la importancia de legislar en esta materia; también se hizo un llamado al Congreso de la Unión –como parte del Estado mexicano– para que tome en cuenta la normatividad internacional en materia del derecho a la libertad de expresión y los derechos de los pueblos indígenas, y realizar una reforma constitucional en la que se establezca el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la propiedad, manejo y operación de sus medios de comunicación.

El espíritu de la reforma que se somete a su consideración es retomar tales compromisos en materia de regulación constitucional de medios de comunicación para las comunidades indígenas y asegurar el pleno ejercicio del derecho a la administración de los medios comunitarios.

En consecuencia, se propone agregar una fracción al Apartado A del artículo 2o. constitucional, a fin de establecer, como un derecho fundamental, que los pueblos indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, incluyendo la comunicación electrónica e impresa, precisando que, en todo caso, deberá garantizarse la independencia editorial y la autonomía financiera de dichos medios.

La ubicación de la fracción propuesta obedece a la estrecha inseparable, hoy día, vinculación entre autonomía y comunicación en una comunidad. Si los pueblos indígenas han de determinarse libremente y ejercer adecuadamente sus derechos –como resulta evidente para el caso del derecho de consulta–, necesitan contar con los medios de comunicación que permitan integrar identidades, discutir opciones y llegar a acuerdos en torno a las determinaciones que, como comunidades, hagan.

Independiente del mandato a la federación, estados o municipios que consagra el Apartado B del artículo en cues-

ción, se propone precisar que existirá un derecho de los pueblos indígenas, consagrado en el Apartado A.

Finalmente, se proponen dos medidas concretas para asegurar la exigibilidad de este derecho. En primer lugar, se agrega un párrafo al final del apartado en que se precisa que los derechos allí consagrados son derechos exigibles judicial y administrativamente, por cualquier vía que facilite su satisfacción. En segundo lugar, se precisa, mediante un artículo transitorio, que el Legislativo federal deberá, en un tiempo no mayor a un año, establecer el marco normativo correspondiente al nivel federal que habrá de garantizar los derechos consagrados en el Apartado A del artículo 2o. constitucional y de articular los mandatos consagrados en el Apartado B; y un periodo no mayor de un año, a partir de la expedición de la legislación federal, para que las legislaturas estatales hagan lo propio en sus respectivas jurisdicciones.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que adiciona tres párrafos al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se adiciona la fracción IX y un último párrafo al Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 2o. (...)**

(...)

(...)

(...)

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas...

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

**IX. Ejercer el derecho a adquirir, operar y administrar medios de comunicación, incluyendo medios impresos y electrónicos, contando, en todo caso, con independencia editorial y autonomía financiera para su operación.**

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación...

**Los derechos de las comunidades indígenas enumerados en este apartado, son derechos exigibles y las autoridades administrativas y judiciales tienen la obligación de facilitar su satisfacción.**

B. ...

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

IX. (...)

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El honorable Congreso de la Unión tiene la obligación de establecer, a más tardar en un año, a

partir de la entrada en vigor de esta reforma, el marco normativo correspondiente al nivel federal que habrá de garantizar los derechos consagrados en el Apartado A del artículo 2o. constitucional y de articular los mandatos consagrados en su Apartado B. Las legislaturas estatales tienen la misma obligación la cual deberá ser cumplida en un periodo no mayor a un año después de la entrada en vigor de la legislación federal de la que habla este artículo transitorio.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de diciembre de 2007.— Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

---

ARTICULO 2o. CONSTITUCIONAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Elsa de Guadalupe Conde, del Grupo Parlamentario de Alternativa, iniciativa que reforma y adiciona el apartado c) al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma y adiciona un Apartado C) al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Alternativa

La suscrita, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, legisladora federal del Grupo Parlamentario Alternativa Socialdemócrata en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 4o., 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Dentro de las protecciones que el derecho internacional de los derechos humanos contempla a favor de los pueblos indígenas destaca, en especial a partir de la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el derecho de consulta que les asiste.

El referido tratado internacional, cuya primera ratificación por parte de un país latinoamericano se debe a México, dispone que “al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.<sup>1</sup>

Las agencias de las Naciones Unidas han señalado que, para que el derecho (y deber) de consulta que se ha establecido a nivel internacional pueda efectivamente traducirse en que los pueblos indígenas incidan en las decisiones públicas que les afectarán, ha de entenderse en conjunto con una serie de requisitos adicionales.<sup>2</sup>

Sólo cuando los Estados observan tales requerimientos, la consulta que se lleva adelante es genuina y, en consecuencia, respetuosa de los derechos de dichos pueblos. Así, la consulta a los pueblos indígenas debe hacerse:

a) Mediante procedimientos adecuados [artículo 6.1 a)], los cuales deben entenderse como aquellos que han de considerar debidamente los mecanismos de participación y de adopción de decisiones colectivas de las propias comunidades indígenas, como sería, por ejemplo, un consejo de ancianos.

b) De buena fe (artículo 6.2), es decir, el Estado debe procurar que el proceso de consulta permita a los pueblos indígenas influir en éste decisivamente. Así, no se actúa de buena fe cuando el Estado se contenta con celebrar una reunión con solo algunos representantes indígenas, o en un idioma distinto al que los indígenas comprenden.

c) De “manera apropiada a las circunstancias” (artículo 6.2). Si bien la consulta se establece como criterio general en el convenio, existen circunstancias específicas en las que obligatoriamente debe respetarse el proceso.<sup>3</sup>

d) “Con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (artículo 6.2).

Todas las garantías que el convenio dispone para asegurar que el derecho a la consulta sea respetado por parte de los Estados están encaminadas a lograr acuerdos entre las comunidades indígenas y los gobiernos, o bien, a que las primeras consientan en los proyectos, programas e interven-

ciones de estos últimos. Este derecho implica que los gobiernos realicen todos sus esfuerzos para que las comunidades indígenas y los gobiernos lleguen a acuerdos sobre la manera de llevar adelante dichos programas, de tal modo que, en caso de desacuerdo, los Estados deben procurar atender las posibles alternativas que los pueblos indígenas propongan a los mecanismos que los Estados impulsan.

Cabe señalar que, con la reciente adopción –en septiembre de 2007– de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la comunidad internacional ha dado un paso adelante en la manera como se entienden los procesos de consulta a pueblos indígenas.

Bajo la regulación del Convenio 169, es claro que el derecho de los pueblos indígenas es “a ser consultados”, con miras a llegar a acuerdos con los Estados.

La Declaración Universal, que México también ha ratificado, robustece la protección hacia los pueblos indígenas, al establecer la condición del “consentimiento previo, libre e informado” para el desarrollo de políticas o planes gubernamentales. En efecto, la declaración dispone, en su artículo 19, que

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En consecuencia, si se pretende establecer el derecho a la consulta que tienen los pueblos indígenas en sintonía con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos –al cual el Estado mexicano se ha vinculado por decisión libre y soberana–, debe tenerse en consideración lo preceptuado por la Declaración Universal.<sup>4</sup> De este modo, una regulación constitucional que mire hacia el futuro y pueda adecuarse al desarrollo que está por venir en la materia, debe hacerse cargo de esta significativa evolución jurídica.

De allí, entonces, que la redacción que se ofrece incorpore el consentimiento previo, libre e informado como elemento central de la regulación constitucional propuesta.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 2o. (...)

(...)

A. (...)

B. (...)

**C. La federación, los estados y los municipios deberán, en todo caso, celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas por medio de sus autoridades representativas y a través de procedimientos adecuados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad conforme a sus propios usos y costumbres. En la celebración de consultas se garantizará en todo momento el respeto a las garantías individuales de los miembros de las comunidades. Sin perjuicio de la obligación a cargo de la federación, los estados y los municipios de celebrar las consultas referidas en este apartado cuando pretendan realizar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos y comunidades indígenas, las propias comunidades y pueblos podrán exigir la satisfacción de este derecho cuando juzguen que una medida administrativa o legislativa les afecte.**

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, ...

### **Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Artículo 6.1 del Convenio de la OIT número. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 7 de junio de 1989.

2 Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, "International Workshop on Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples", New York, 17 al 19 de enero de 2005, PFII/2005/WS.2/4.

3 Dichos casos son:

Cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6.1);

Antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (artículo 15.2);

Siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (artículo 17.2);

Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios (artículo 16.2);

Cuando se realicen estudios sobre la organización y funcionamiento de programas especiales de formación que deban basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados (artículo 22).

4 A diferencia del Convenio 169 de la OIT, que es un tratado internacional y que, consecuentemente, es plenamente vinculante para los Estados parte, la Declaración Universal adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas no tiene carácter vinculante; o no, al menos del mismo modo que el Convenio 169. Por ejemplo, bajo el Convenio 169, las organizaciones sindicales pueden denunciar incumplimiento por parte de los Estados, y éstos deben rendir cuentas ante organismos internacionales, tal como ha sucedido con Ecuador y Colombia. Si bien estos mecanismos no están contemplados en la declaración, es indudable que el efecto simbólico de dar mayor protección a los pueblos indígenas –y la respuesta favorable de 143 naciones independientes a dicha Declaración– ha de considerarse como un elemento a tener en cuenta al momento de legislar y llevar adelante políticas en materia indígena.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 10 días del mes de diciembre de dos mil siete.— Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese igualmente a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Sonia Noelia Ibarra Fránquez, del Grupo parlamentario del PRD, iniciativa que adiciona el Capítulo VII Bis al título sexto de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que adiciona un Capítulo VII Bis al Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Sonia Nohelia Ibarra Franquez, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Sonia Noelia Ibarra Fránquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un capítulo VII Bis al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La esencia de la política aplicada por los subsecuentes gobiernos neoliberales consiste en el despojo de los recursos destinados a construir una red de tutela social a favor del pueblo de México y concretamente de los trabajadores, para entregarlos en una cascada interminable, a favor de unos cuantos que ven aumentar sus fortunas en índices que parecen mágicos. En tal virtud, no son accidentales sino consecuencias lógicas, la cadena de desgracias que ha tenido que soportar el pueblo de México, especialmente en los últimos meses. Es en la criminal política económica, política y social, en donde encuentran explicación sucesos como los de Pasta de Conchos, sonda de Campeche, Tabasco, Chiapas y otros, y no en explicaciones inverosímiles que violentan aún más a los afectados.

Uno de los sucesos más dolorosos, y que no debemos pasar como un suceso más, es el acaecido el pasado 23 de octubre en el pozo Kab-101 de Petróleos Mexicanos, ubicado en la sonda de Campeche, y que cobró la vida de por lo menos 21 trabajadores, la mayoría al servicio de empresas subcontratistas. Por lo que urge hacer las reformas neces-

rias a la Ley Federal del Trabajo, para que los trabajadores que prestan sus servicios en las plataformas petroleras, incluidos los subcontratados, gocen de los derechos humanos laborales.

Como sabemos, Pemex es uno de los pilares de las finanzas públicas y soberanía de nuestro país. Sin embargo, una parte importante de los trabajadores que hacen posible con su esfuerzo esta importantísima generación de recursos, reciben en contrapartida trato de semiesclavos al pisoteárseles de manera cínica y masiva sus derechos laborales mínimos que les corresponden. Al expresar lo anterior, desde luego nos estamos refiriendo a los trabajadores de las plataformas petroleras. La mayoría de estos trabajadores anteriormente prestaban sus servicios para Pemex, pero fueron despedidos, liquidados o jubilados anticipadamente, bajo el argumento de que no había materia de trabajo. Evidentemente, tal alegato no fue más que una maniobra para alimentar de mano de obra barata a las compañías contratistas básicamente de capital extranjero, mismas que, como sabemos, de manera inconstitucional ejecutan trabajos que en principio corresponden a esta paraestatal.

La situación que padecen los trabajadores de las plataformas petroleras, nos recuerdan los peores tiempos del porfiriato: discriminación humana y laboral de los trabajadores mexicanos frente a los extranjeros, jornadas absolutamente inhumanas, descuentos a los salarios con el pretexto de cubrir el costo de la ropa y demás instrumentos de trabajo, salarios raquíticos y pagados en abonos, o incluso entrega de cheques en blanco, omisión de servicio médico en las plataformas por lo que la vida y salud de los trabajadores quedan a su suerte, absoluta falta de previsión y tutela en materia de riesgos de trabajo que se repiten con criminal frecuencia, lo que va de la mano del incumplimiento de la Ley del Seguro Social, violación sistemática de las prestaciones laborales como vacaciones, días de descanso, reparto de utilidades, pago de tiempo extraordinario y absoluto agravio de los derechos de antigüedad, a la estabilidad en el trabajo, capacitación, viáticos, a una habitación higiénica y decorosa y a la libertad sindical.

Por si lo anterior fuera poco, a estos trabajadores se les obliga a firmar contratos y renunciaciones en blanco, por sólo citar las más abusivas prácticas de las ya mencionadas compañías contratistas. Algunas de las empresas que incurrir en tan atroces violaciones a la normatividad laboral, reduciendo a nuestros connacionales prácticamente, como ya hemos señalado, a un hato de esclavos son: México Limited Drilling, LLC, Pride Central America LLC, Nabors

Perforaciones de México, S de RL de CV, Industrial Perforadora de Campeche, SA de CV, Perforaciones Marítimas Mexicanas, SA de CV, Perforadora Central SA de CV, Perforadora México, SA de CV, Mexdrill Offshore, S de RL de CV, Noble México Limited y Goimar, SA de CV, Del Ri-vero, Catemar, Cotemar, entre otras.

Quiero destacar el papel ominoso de la empresa Perforadora Central, la cual se ha visto involucrada en repetidos accidentes de trabajo, incluido el que tuvo lugar en el pozo Kab-103, por lo que urge que Pemex rescinda toda contratación con una empresa que no cumple su principal deber, que es la tutela de la vida y salud de los trabajadores.

Es urgente e indispensable que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social desarrolle una labor honesta y eficiente en materia de inspección federal del trabajo en las plataformas petroleras, a fin de combatir en lo posible los excesos señalados, y no como viene sucediendo hasta ahora, en que las autoridades competentes de esta secretaría se han coludido abiertamente con estas empresas contratistas, dejando pasar de largo o incluso justificando estas violaciones contra nuestros connacionales, intentando con este ilegal proceder, legitimar la sobreexplotación del neoliberalismo.

Sin embargo, aun frente a una inspección efectiva los resultados serían insuficientes, ya que paralelamente se requiere de la aprobación de normas que satisfagan las especiales necesidades de los trabajadores de las plataformas marinas.

En primera, durante el tiempo en que los trabajadores permanecen en estas plataformas, las mismas son a la vez centro de trabajo y espacio cotidiano de vida para los mismos. Por tanto, el patrón debe quedar obligado a garantizar a los trabajadores condiciones dignas y seguras durante su estancia y desarrollo de los servicios en las plataformas: servicio médico durante las 24 horas, prevención y atención de calidad en materia de riesgos de trabajo, traslados en helicóptero para el caso de urgencias médicas, alimentación sana y suficiente, viviendas dignas e higiénicas, un mínimo de sano esparcimiento como organización de juegos de mesa, transmisión de videos, etcétera; entrega a costa del patrón de la ropa y demás instrumentos de trabajo, capacitación suficiente y continua que además deberá ser esencial para la prevención de riesgos de trabajo.

Además debe obligarse a estas empresas a respetar de manera absoluta uno de los principios esenciales del derecho laboral que reza: “a trabajo igual, salario igual y, en gene-

ral, derechos iguales”. Siendo absolutamente inconstitucional que en la práctica existan tres niveles de condiciones de trabajo: las de privilegio para los extranjeros, las medianas para los trabajadores tutelados por el contrato colectivo de trabajo celebrado entre Pemex y el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, y las condiciones discriminatorias que sufren los trabajadores “libres”, sumando estos últimos más de cinco mil.

Mención especial merece la sistemática violación del derecho a la libertad sindical que realizan las empresas contratistas. A estos trabajadores se les obliga a afiliarse a sindicatos blancos, por lo que cualquier lucha para lograr la constitución de sindicatos leales a los intereses de los trabajadores son sancionados por la empresa con el despido de los trabajadores, entre otros.

Asimismo, refiero que la tutela de los derechos de los trabajadores fortalece a la industria petrolera, esencial en la lucha por la soberanía nacional y la viabilidad financiera del país.

Por todo lo expuesto y motivado, someto a esta honorable Cámara de Diputados la siguiente **Iniciativa que adiciona un capítulo VII Bis al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos**

### **Capítulo VII Bis** **Trabajo en las plataformas petroleras**

**Artículo 278 A.** Las disposiciones de este capítulo se aplican al trabajo que se realiza en las plataformas petroleras y en los barcos que abastecen a estas plataformas, incluidas las plataformas sumergibles.

**Artículo 278 B.** Obligaciones especiales de los patrones:

- I. Pagar los viáticos necesarios para el traslado de los trabajadores del lugar de su residencia a la plataforma y viceversa. Igualmente cubrir los gastos de alimentación y hospedaje necesarios para la estancia de los trabajadores en la ciudad en que son contratados y en tanto son trasladados a las plataformas;
- II. Facilitar a los trabajadores una habitación cómoda e higiénica durante su estancia en la plataforma;
- III. Dar una alimentación sana, suficiente y nutritiva a los trabajadores durante su estancia en la plataforma;

IV. Tener en la plataforma el número de médicos cirujanos, enfermeras, medicamentos e instrumental médico, necesarios para la adecuada atención de los trabajadores durante su estancia en dicha plataforma. En caso de emergencia médica, trasladar al trabajador en helicóptero;

V. Pagar a todos los trabajadores salario igual por igual trabajo, sin distinciones por razón de nacionalidad, sindicalización u otro motivo;

VI. Otorgar a los trabajadores ropa de trabajo y demás instrumentos de trabajo necesarios para el desempeño del servicio, debiendo ser adecuados y de buena calidad;

VII. Organizar a favor de los trabajadores algunas actividades recreativas durante su estancia en la Plataforma; y

VIII. Cumplir estrictamente con sus obligaciones en materia de prevención de riesgos de trabajo y de seguridad e higiene, de lo contrario deberán cubrir por lo menos el triple de las indemnizaciones y demás prestaciones que legalmente procedan.

**Artículo 278 C.** Los trabajadores tendrán derecho a 14 días de descanso con goce de salario íntegro por cada 14 días de trabajo en la plataforma. Los trabajadores de los barcos de abastecimiento de las plataformas y de las plataformas sumergibles tendrán derecho a 14 días de descanso por 28 días trabajados.

**Artículo 278 D.** Prohibiciones a los patrones:

- I. Hacer descuentos al salario de los trabajadores por concepto de ropa de trabajo o cualquier otro motivo;
- II. Pagar el salario en abonos;
- III. Discriminar a los trabajadores mexicanos respecto a los extranjeros o sindicalizados, en materia de salario y demás condiciones de trabajo; y
- IV. Inmiscuirse en el ejercicio del derecho de los trabajadores a la libre sindicalización.

**Artículo 278 E.** Se conceptuará como patrón el que reciba o se beneficie de los servicios de los trabajadores, por lo que se considerarán intermediarios las personas que inter-

vengan en la contratación o en el pago de los salarios a los trabajadores.

**Artículo 278 F.** La jornada que exceda los máximos legales conforme al artículo 61 de esta ley se conceptuará como tiempo extraordinario.

**Artículo 278 G.** Los trabajadores que sean contratados por más de 6 meses de manera eventual, se tendrán por contratados por tiempo indeterminado.

**Artículo 278 H.** Obligaciones especiales de los trabajadores:

- I. Usar la ropa de trabajo y cumplir con las medidas para prevenir accidentes;
- II. Asistir al lugar destinado para tomar alimentos en el horario que defina la empresa;
- III. No ingerir bebidas embriagantes, narcóticos o drogas enervantes durante su estancia en la plataforma; y
- IV. Al presentarse un problema de salud, deberán acudir de inmediato a los servicios médicos de la plataforma, salvo imposibilidad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2007.— Diputada Sonia Noelia Ibarra Fránquez (rúbrica) .»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

---

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Sonia Noelia Ibarra Fránquez, del Grupo Parlamentario del PRD, iniciativa que adiciona el capítulo XXI al título sexto de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que adiciona un Capítulo XXI al Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Sonia Noelia Ibarra Fránquez, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Sonia Noelia Ibarra Fránquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolu-

ción Democrática, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un capítulo XXI al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, relativo a los trabajadores migrantes, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Como sabemos, México ha ratificado el Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, por lo que desde hace tiempo se exigía la reforma de la Ley Federal del Trabajo, bajo el principio de que los tratados internacionales suscritos por el país están por encima de las leyes federales, sólo por debajo de la Constitución federal. A lo anterior, debe agregarse que el pasado 14 de noviembre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicto jurisprudencia por contradicción de tesis, determinando que los trabajadores extranjeros, con independencia de su situación migratoria (regular o irregular), tienen los mismos derechos que los nacionales, incluido el de demandar justicia ante los tribunales.

Como mexicanos conocemos la sobreexplotación, discriminación, maltrato e incluso asesinato de que son objeto nuestros connacionales que acuden, especialmente, a Estados Unidos de Norteamérica en busca de una oportunidad de trabajo. Recordemos que por lo menos 50 mil mexicanos migran cada mes hacia los Estados Unidos.

Sin embargo, de esta violación sistemática a sus derechos humanos, tampoco se liberan muchos de los trabajadores migrantes que prestan sus servicios en nuestro país y que entran principalmente por la frontera sur, la cual se ha transformado en una verdadera tierra sin ley.

En congruencia con nuestra Constitución, la Ley Federal del Trabajo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares que nuestro país ha ratificado y, en general, a una política coherente de respeto a los derechos humanos, es por lo que se hace inaplazable establecer una tutela especial para los trabajadores migrantes sujetos a una relación de trabajo en nuestro país.

Este esfuerzo legislativo dará más fuerza moral a nuestro reclamo de que se respeten los derechos de nuestros connacionales en el extranjero.

En tal virtud, en esta iniciativa nos esforzamos por precisar el concepto de trabajador migratorio para delimitar el campo de aplicación de este nuevo trabajo especial que proponemos adicionar a la Ley Federal del Trabajo. Se establecen como prohibiciones a los patrones el obstaculizarles su derecho a regresar a su país, exigirles la realización de trabajos forzosos o someterlos a cualquier esclavitud o servidumbre, obstaculizarles su afiliación al sindicato de su preferencia, así como su derecho a transferir sus ingresos, ahorros y demás bienes a su país de origen o quedarse con una parte de éstos, lucrar con la renta de los alojamientos.

Como obligaciones patronales se señalan el respeto a la identidad cultural de estos trabajadores, informarles a éstos sobre los derechos y obligaciones de que son titulares en el país, la obligación de otorgar fianza para garantizar el respeto de los derechos de estos trabajadores, apoyar en la medida de lo posible la reunión de los trabajadores con su familia; en general, eliminar todo acto de racismo o xenofobia y respetar su dignidad humana.

Su condición de migrante no podrá usarse para suprimir o reducir sus condiciones laborales ni el ejercicio de sus acciones legales. No deberán ser deportados sólo por su calidad migratoria en tanto estén trabajando; podrán ausentarse temporalmente sin que se afecte la autorización de permanecer o trabajar en el país.

En caso de fallecer por un riesgo de trabajo, el patrón deberá notificarlo al consulado del país de origen del trabajador y proporcionar a los beneficiarios del mismo una ayuda para el traslado de los restos mortales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social deberá tomar las medidas necesarias para suministrar a estos trabajadores, la información y asistencia sobre su estancia, actividades remuneradas, salida y regreso al país, condiciones de trabajo y de vida en el país.

Nuestra iniciativa cobra especial importancia, en los actuales momentos en que el vecino país del norte endurece hasta la ignominia su política contra nuestros connacionales que migran a los Estados Unidos en busca de una oportunidad de trabajo, caracterizada por la construcción del llamado “muro de la vergüenza” entre ambos países y la pretensión de considerar por ley a los braseros como

delinquentes. Política que ha condicionado el aumento del uso de la violencia contra los migrantes ilegales, incluido el asesinato abierto y alevoso contra alguno de ellos.

En base a todo lo expuesto y fundado, someto a esta honorable Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa para adicionar al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, un capítulo XXI relativo a los trabajadores migrantes, para quedar en los siguientes términos**

### **Capítulo XXI Trabajadores migrantes**

**Artículo 464 J.** Se entiende por trabajador migrante al extranjero que presta o haya prestado servicios remunerados en el país con o sin documentos. Trabajando dentro de una relación laboral por tiempo indeterminado y con una jornada legal completa, o bien bajo alguna de las siguientes modalidades, o cualesquiera otra:

I. Trabajador fronterizo: aquel trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en su país de origen, al que regrese cada día o al menos una vez por semana; o bien al concluir la obra o tiempo determinado para el que fue contratado.

II. Trabajador de temporada: el trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año.

**Artículo 464 K.** No se aplicará el presente capítulo a las personas enviadas o empleadas por organizaciones y organismos internacionales, y la personas enviadas o empleadas por otro Estado fuera de su territorio para desempeñar funciones oficiales, cuya admisión y condición jurídica estén reguladas por el derecho internacional o por acuerdos o convenios internacionales celebrados por nuestro país.

**Artículo 464 L.** Se considerarán trabajadores migrantes documentados o en situación regular aquellos que han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el país conforme a las leyes vigentes.

Trabajador migrante no documentado o en situación irregular, aquel que no cumple lo referido en el párrafo anterior.

**Artículo 464 M.** El patrón tiene prohibido:

I. Obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho de estos trabajadores a regresar en cualquier momento a su país de origen.

II. Exigirles la realización de trabajos forzosos u obligatorios, o el someterlos a cualquier tipo de esclavitud o servidumbre.

III. Ejercer contra los trabajadores todo tipo de violencia, daño corporal, amenaza o acoso sexual, o permitir que lo realicen el personal directivo o cualquier otro trabajador sin importar su puesto. Esto especialmente en relación a los niños y las mujeres.

IV. Obstaculizar la afiliación de los trabajadores al sindicato de su preferencia.

V. Obstaculizar o impedir por cualquier medio el derecho de los trabajadores a transferir sus ingresos y ahorros, bienes y derechos a su país de origen. Igualmente el exigirles la entrega de una parte de estos conceptos para su provecho.

VI. Rentar alojamiento a los trabajadores a precios que excedan el cincuenta por ciento del monto previsto en el artículo 160 de esta ley.

#### **Artículo 464 N.** Obligaciones de los patrones:

I. El patrón deberá respetar la identidad cultural de los trabajadores en lo que no se oponga a lo previsto en la presente ley.

II. Les informará al trabajador los derechos y obligaciones de que es titular conforme a esta ley.

III. Apoyar en la medida de lo posible y en el marco del derecho, y en coordinación con las autoridades competentes, la reunión de los trabajadores con su familia.

IV. Preferir, en igualdad de condiciones y entre trabajadores migrantes, al trabajador que por más tiempo haya prestado servicios en el país.

V. Los patrones que tengan contratados a cinco o más migrantes en una relación de trabajo por tiempo indeterminado deberán otorgar una fianza por cada uno de ellos, para cubrir su liquidación en caso de rescisión o terminación injustificada de las relaciones de trabajo.

VI. Eliminar todo acto de racismo o xenofobia.

VII. En general, respetar la dignidad humana de estos trabajadores.

**Artículo 464 Ñ.** Su condición migratoria no podrá usarse como pretexto para suprimir o reducir sus condiciones laborales. Tampoco para que se les niegue u obstaculice el ejercicio de acciones legales derivadas de sus derechos derivados de la prestación de sus servicios. En general se les deberá respetar su derecho a un trato igual en relación a los trabajadores mexicanos.

**Artículo 464 O.** Los trabajadores migrantes no podrán ser deportados por su sola calidad migratoria en tanto estén laborando. Al concluir su relación de trabajo con un patrón se les deberá permitir la permanencia en el país para la obtención de una nueva relación de trabajo hasta por seis meses como mínimo.

Igualmente tendrán derecho a ausentarse temporalmente sin que ello afecte la autorización de permanecer o trabajar en el país.

**Artículo 464 P.** En caso de fallecer por motivo de un riesgo de trabajo, el patrón estará obligado a notificar este hecho al consulado del país de origen del trabajador conforme al registro que deberá llevar al efecto y otorgar una ayuda a los beneficiarios del trabajador para el traslado de los restos mortales por el equivalente a medio mes de salario mínimo.

Por otro lado se le deberán dar a los beneficiarios de los trabajadores migratorios todas las facilidades para el cobro de las indemnizaciones, prestaciones e indemnizaciones procedentes.

**Artículo 464 Q.** Queda prohibido al patrón denunciar la situación migratoria del trabajador como medio de presión laboral contra el trabajador.

**Artículo 464 R.** Las autoridades administrativas y los jueces de lo laboral deberán apoyar al trabajador migrante con un intérprete en caso de necesidad.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social deberá tomar las medidas necesarias para suministrar información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios en lo relativo a los requisitos para la estancia, actividades remunera-

das, salida, regreso, condiciones de trabajo y de vida en el país.

### Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2007.— Diputada Sonia Noelia Ibarra Franquez (rúbrica) .»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

---

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Lorena Martínez Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PRI, iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo de la diputada Lorena Martínez Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Lorena Martínez Rodríguez, diputada a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 2-A, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con arreglo en la siguiente

### Exposición de Motivos

El artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) vigente, establece en el último párrafo de su fracción I, la regla para la aplicación de esta contribución para el caso de alimentos preparados, estipulando que no se aplicará la tasa 0 por ciento de este impuesto cuando se trate de la

enajenación de preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

Adicionada recientemente dicha disposición mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre del año 2007, el cual entrará en vigor el 1 de enero del 2008, supone que se aplicará la tasa del 15 por ciento o del 10 por ciento de IVA, a la enajenación de los alimentos preparados, ya sea que se consuman en el establecimiento o no. Si bien es cierto que dicha reforma aclaró los dos diferentes importes que se pagan en una u otra zona geográfica, no resuelve la interpretación que lleva a excluir del pago del IVA a todos aquellos establecimientos que venden alimentos que se prepararan en un lugar diferente a aquél en que se consumen y enajenan, lo que contraviene los principios constitucionales que rigen el sistema fiscal.

En especial, se transgrede el principio de equidad tributaria según el cual los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, por lo que han de recibir el mismo trato en lo referente a dicho impuesto, debiéndose tratar de igual a los iguales y desigual a los desiguales. En otras palabras, este principio, sustentado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deban guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido tesis de jurisprudencia a propósito de la equidad de los impuestos:

**Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, constitucional.** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a

través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Séptima Época, Primera Parte.

**Equidad tributaria. Sus elementos.** El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que re-

sulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 41/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

**Equidad tributaria. Implica que las normas no den un trato diverso a situaciones análogas o uno igual a personas que están en situaciones dispares.** El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 42/1997, la te-

sis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

A la luz de estos criterios jurisprudenciales, se colige entonces que la redacción actual del artículo 2-A de la ley del IVA da un trato diferente al mismo objeto del impuesto, que es la enajenación de alimentos preparados. Es, por tanto, incorrecto que se haga una distinción respecto al pago de un impuesto, basándose en el lugar en que fue elaborado o preparado un alimento. No existe ninguna diferencia entre un alimento preparado en el lugar en que se enajene y otro que se prepare en un lugar distinto, pues finalmente ambos han pasado por un proceso de elaboración o preparación que los distingue de aquellos alimentos para los que el mismo artículo 2-A, fracción I, inciso b de la Ley del IVA, aplica una tasa del 0 por ciento.

A mayor abundamiento es menester considerar el criterio normativo de la autoridad fiscal, que, con respecto a los productos destinados a la alimentación, ha dicho:

“Para efectos de lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se estará a lo siguiente:

“Se entiende por productos destinados a la alimentación, aquéllos que, sin requerir transformación o industrialización adicional, se ingieren como tales por humanos o animales para su alimentación, aunque al prepararse por el consumidor final se cuezan o combinen con otros productos destinados a la alimentación.

“La enajenación de los insumos o materias primas que se incorporen, dentro de un procedimiento de industrialización o transformación, a productos destinados a la alimentación, ha estado afecta a la tasa del 0 por ciento siempre que dichas materias primas o insumos se contemplen en la definición del párrafo anterior.

“La enajenación de insumos o materias primas, tales como sustancias químicas, colorantes, aditivos o conservadores, que se incorporan al producto alimenticio, está afecta a la tasa general, salvo que se ubiquen en la definición del segundo párrafo de este criterio.

Dicho criterio del Sistema de Administración Tributaria (SAT) “96/2004/IVA Productos destinados a la alimentación”, fortalece aún más la idea de que lo que se debe gravar con IVA es la enajenación de alimentos en los cuales

haya de por medio “transformación o industrialización adicional”; como se asienta en el criterio citado; o preparación, como la llama la ley del IVA; y no la enajenación del alimento en su estado natural. Con respecto a los alimentos preparados existe también el criterio normativo del SAT “95/2004/IVA Alimentos preparados” que establece:

“Para los efectos del artículo 2-A, fracción I, último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se consideran alimentos preparados para su consumo en el lugar de su enajenación, los alimentos enajenados como parte del servicio genérico de comidas, prestado por hoteles, restaurantes, fondas, loncherías, torterías, taquerías, pizzerías, cocinas económicas, cafeterías, comedores, rosticerías, bares, cantinas, servicios de banquetes o cualesquiera otros de la misma naturaleza, en cualquiera de las siguientes modalidades: servicio en el plato, en la mesa, a domicilio, al cuarto, para llevar y autoservicio.

“Se considera que prestan el servicio genérico de comidas las tiendas de autoservicio únicamente por la enajenación de alimentos preparados o compuestos, listos para su consumo y ofertados a granel, independientemente de que los hayan preparado o combinado, o adquirido ya preparados o combinados. Por consiguiente, la enajenación de dichos alimentos ha estado efectos a la tasa general. Las enajenaciones que hagan los proveedores de las tiendas de autoservicio respecto de los mencionados alimentos, sin que medie preparación o combinación posterior por parte de las tiendas de autoservicio, igualmente han estado afectas a la tasa general.

El primer párrafo de este criterio normativo establece de manera muy clara los sujetos a los cuales se les debe aplicar la tasa establecida en el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 15 por ciento o 10 por ciento según corresponda; mientras que el segundo párrafo establece cuándo se aplicará dicha tasa a las tiendas de autoservicio y otros establecimientos similares, mismos que a la fecha no son sujetos de este impuesto. Esta diferencia de trato no tiene justificación alguna, pues se trata de sujetos que enajenan los mismos productos y el hecho de que se elaboren en el mismo lugar en que se consuman y enajenen no hace diferente al producto pues al fin de cuentas se trata de alimentos preparados, independientemente del lugar en que se lleve a cabo dicha preparación. Quienes actualmente están obligados al pago del IVA por preparar los alimentos que venden en el mismo lugar en que se consumen y enajenan, se encuentran en una clara desventaja frente a quie-

nes venden el mismo tipo de alimentos pero no los elaboran en el lugar de consumo o enajenación.

La presente iniciativa no pretende gravar otro producto que no sean alimentos preparados para su consumo en lugares distintos al de su enajenación, con el fin de homologarlos a aquellos que se preparan en el mismo lugar de enajenación, para llevar y para servicio a domicilio. Al factor de inequidad tributaria hay que añadir la cantidad de ingresos que la autoridad fiscal deja de percibir por concepto de IVA de quienes actualmente no están obligados a pagarlo por disposición de este artículo 2-A, aun cuando se encuentran en el mismo supuesto de quienes si lo están. No se trata de una propuesta con fines recaudatorios, sino de promoción de la equidad tributaria para que quienes hoy venden alimentos preparados para su consumo en el lugar en que se enajenan, para llevar o para entrega a domicilio dejen de estar en desventaja frente a quienes venden alimentos preparados en un lugar distinto al de su enajenación.

Considerando que se estipuló una *vacatio legis* hasta el 1 de enero del 2008 para el caso de las adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre del año 2007, se propone que el decreto objeto de la presente iniciativa entre en vigor en la misma fecha.

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

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para quedar como sigue:

**Artículo 2o.A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. ...

a). ...

...

b) ...

1. a 4. ...

c) a h) ...

i). ...

...

Se aplicará la tasa del 15 por ciento o del 10 por ciento, según corresponda, a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar de establecimiento en que se enajenen o en lugar diverso, independientemente de que dicha preparación se realice en ese lugar o en otro distinto, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

Son alimentos preparados para su consumo en el lugar de su enajenación, los alimentos enajenados como parte del servicio genérico de comidas, prestado por hoteles, restaurantes, fondas, loncherías, torterías, taquerías, pizzerías, cocinas económicas, cafeterías, comedores, rosciterías, bares, cantinas, servicios de banquetes, tiendas de autoservicio o cualesquiera otros de la misma naturaleza, ya sea en establecimientos fijos o semifijos e independientemente de la modalidad en que sean enajenados, entre otras, servicio en el plato, en la mesa, a domicilio, al cuarto, para llevar o autoservicio.

Se considera que prestan el servicio genérico de comidas las tiendas de autoservicio únicamente por la enajenación de alimentos preparados o compuestos, listos para su consumo y o ofertados a granel, en pieza completa o ambos, independientemente de que los hayan preparado o combinado, o adquirido ya preparados o combinados. La enajenación de dichos alimentos estará afectada a la tasa del 15 por ciento o 10 por ciento según corresponda. Las enajenaciones que hagan los proveedores de las tiendas de autoservicio respecto de los mencionados alimentos, sin que medie preparación o combinación posterior por parte de las tiendas de autoservicio, igualmente estarán afectadas a la tasa general.

### Transitorio

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor el día primero de enero de 2008.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, México, DF, a 11 de diciembre de 2007.— Diputada Lorena Martínez Rodríguez (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

## LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió del diputado Horacio Emigdio Garza Garza, del Grupo Parlamentario del PRI, iniciativa que adiciona el artículo 2 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que adiciona el artículo 2 de la Ley Monetaria, a cargo del diputado Horacio Emigdio Garza Garza, del Grupo Parlamentario del PRI

Los infrascritos, integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta honorable asamblea el presente proyecto, para adicionar con un inciso d) el artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### I. Introducción

La plata, igual que el oro, es el material que mejor cumple las tres funciones básicas del dinero: ser medida de valor, instrumento de intercambio y reserva de riqueza, propiedades que derivan del valor intrínseco de su escasez, consistencia, calidad y resistencia a la corrosión.

Internacionalmente, no hay otros instrumentos monetarios que se le puedan comparar. Una onza de plata pura es un bien físico aceptado en todo el mundo, no una promesa negociable de futuro, por lo que correctamente se le llama dinero “real”.

A ello se debe que, históricamente, esas dos mercancías emergieran como dinero en la libre competencia, desplazando a los demás bienes.

Sólo posteriormente comenzó a utilizarse el dinero de papel, para facilitar los pagos en grandes cantidades. Pero ese papel era considerado dinero honesto y equitativo en la medida en que estaba respaldado por las cantidades correspondientes de metal precioso. Al dinero de papel se le lla-

mó “fiduciario” porque no se trataba de monedas físicas de oro o de plata, sino de certificados que prometían la entrega de dichas monedas metálicas.

A partir de 1944, mediante el acuerdo de Bretton Woods, el dólar pasó a ser la moneda de reserva mundial, y Estados Unidos se comprometió a respaldar esos dólares con oro.

En agosto de 1971, cuando el gobierno de Estados Unidos no pudo cumplir más el compromiso de redimir sus dólares con oro, debido a la excesiva emisión, su dinero fiduciario se convirtió en dinero fiat, que no tiene ningún respaldo, que no es redimible por cosa alguna, ni promete la entrega de algo de valor a su dueño.

Siendo el dólar la moneda mundial de reserva, todas las monedas del mundo dejaron de representar valor intrínseco alguno, y quedaron a merced de la especulación y de la inestabilidad monetaria.

De esa forma, se abrió la puerta a la inflación monetaria y a los colapsos bancarios porque el poder adquisitivo del dinero fiat disminuye en razón más o menos proporcional a los billetes que se emiten y a los dígitos de saldos que se crean día con día en los bancos. Esa expansión de crédito, ilimitada e irresponsable, resta poder adquisitivo a cada unidad de dinero fiat, empobreciendo a la población con el aumento de los precios y la consiguiente modificación del tipo de cambio frente al dólar. El ejemplo más cercano es el del peso mexicano, que en los últimos 30 años se ha devaluado 89 500 por ciento, condicionando una de las principales causas de la pobreza.

Frente a los retos de eliminar los efectos de la inflación en el poder adquisitivo de las familias, elevar los niveles de ahorro interno y estimular el desarrollo regional promoviendo la explotación de nuestros yacimientos de plata, se presenta el imperativo de ofrecer a la población una moneda real, de valor intrínseco y que no se devalúe.

#### II. Antecedentes

México es reconocido mundialmente por su moneda de plata desde hace siglos. En nuestra historia moderna, desde que se fundó el Banco de México, en 1925, hasta la fecha, ha sido constante el esfuerzo por reintroducir monedas de plata en la circulación.

Así, la importancia de la moneda de plata ha estado presente en casi todas las reformas monetarias y en todos los

programas de acuñación, desde el peso 0.720 (1920) hasta la actual moneda conmemorativa de los estados (2004-2007).

Para utilizar plata en nuestra moneda, no han faltado la intención ni el esfuerzo de los legisladores y las autoridades monetarias. Sin embargo, todos esos intentos han resultado vanos porque, tarde o temprano, las monedas alcanzaron su “punto de fusión” el momento en que el valor intrínseco de la plata supera el nominal grabado.

Como solución transitoria, pero errada, se ha incluido cada vez menos plata en las aleaciones, pensando que así se podría mantener la moneda de plata en circulación. Sin embargo, el resultado fue siempre el mismo: la plata volvió a valer más y su destino fue la fundición o las colecciones numismáticas.

El caso más conocido es el peso de plata con ley 0.720, el cual circuló en México durante 25 años; contenía 12 gramos de plata pura.

Durante el tiempo en que se acuñaron 458 millones de pesos de plata, desde 1920 hasta 1945, el precio de la plata fluctuó notablemente, sin que sus bajas transitorias ocasionaran ningún problema (cuando se creó el Banco de México, en 1925, el precio de la plata era de 69.1 centavos de dólar, y llegó a caer hasta 25.4 centavos de dólar, en 1932).

Jamás, en esos 25 años, nadie regresó al Banco de México un solo peso 0.720 a consecuencia de una baja en el valor de la plata que contenía, y éste siguió circulando.

El problema lo representó el alza del metal, que subió de 0.45 a 0.71 dólares por onza, en 1945; la moneda tuvo que salir de circulación, pues el valor de la plata que contenía superó el valor de 1 peso grabado en el anverso y su acuñación resultó entonces incosteable.

Con el deseo de subsanar la limitación que llevaba las monedas de plata al punto de fusión, el Ejecutivo envió en 1979 una iniciativa de ley que, por primera vez, introdujo en la circulación monedas de plata sin valor nominal grabado. La reforma estipuló que éstas gozarían de curso legal, disposición que aún hoy es vigente.

Concreción de esa reforma fue la creación de la onza de plata Libertad, que se ha acuñado desde 1982 hasta nuestros días.

Gracias a la primera disposición, estas monedas nunca han llegado al punto de fusión: a pesar de las devaluaciones, el Banco de México las ha acuñado ininterrumpidamente desde entonces, no se han fundido y permanecen ahorradas por la población. Sin embargo, el segundo propósito (que fueran medio de pago) no se cumplió, pues la falta de un valor nominal de circulación –que en ninguna moneda puede reducirse– provocó pérdidas para el ahorrador y para el Banco de México.

### III. Aspectos generales

El propósito técnico de la iniciativa es rectificar esa deficiencia legislativa dotando la onza de plata Libertad de un valor nominal de circulación que incluirá un porcentaje moderado de señoreaje.

Para que la moneda de plata se convierta en verdadero dinero, para que ésta ingrese de forma permanente en la circulación, es indispensable conferirle un valor nominal de circulación que pueda recorrerse al alza si sube el precio de la plata, pero manteniendo el último valor nominal en el caso de que el precio de la plata baje.

Tanto los billetes como las monedas que usamos llevan un valor nominal impreso o grabado, y ese valor nunca puede reducirse, a pesar de que baje el precio internacional del material con que están hechos. Una disposición legal que decretase que su valor nominal no debe reducirse sería redundante. Pero en el caso de una moneda de plata sin valor nominal grabado que ha de convertirse en dinero –cual fue el propósito de la reforma de 1979– sí hace falta una legislación expresa para que esa condición implícita en todos los billetes y las monedas actuales se vuelva explícita en el caso de la onza de plata Libertad.

Sin ese valor nominal irreductible, no es posible convertir la moneda de plata en dinero, y seguirá siendo indefinidamente una mercancía.

El propósito social de la iniciativa es crear un blindaje al ahorro popular, otorgando a la población un instrumento que no se devalúa, que no sufre el impacto de la inflación, que no está sujeto a los errores de las políticas monetarias ni a los colapsos bancarios.

La iniciativa repercutirá positivamente en el desarrollo de la industria minera y en la creación de empleo, pues alrededor de esta actividad se crean todo tipo de trabajos directos e indirectos en importantes regiones del país. Así lo

avala la declaratoria unánime de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) a favor de hacer de la moneda de plata una de curso legal que estimule el ahorro popular y el desarrollo regional.

Además de estimular el ahorro, el sistema bancario y el público se podrían beneficiar con la posibilidad de usar las monedas de plata, depositadas en custodia, como colateral para el otorgamiento de créditos de bajo interés, impulsando el desarrollo de múltiples proyectos productivos. Dicho crédito es más sano que el creado de la nada, por estar sustentado en ahorro previo.

En cuanto a las fluctuaciones del valor de la plata, las bajas transitorias del precio internacional de la plata no ocasionarían pérdidas para el Banco de México ni para el tenedor de las onzas, precisamente gracias al valor nominal, igual que de 1920 a 1945 ningún tenedor del peso 0.720 ni el Banco de México sufrió pérdidas, y nadie devolvió moneda alguna ante las bajas ocasionales del metal.

Por otra parte, las alzas del valor nominal no implican ningún subsidio del erario, ya que obedecen al alza de los precios del mercado, y es el ahorrador el que paga, al momento de comprar las onzas, el precio del metal, de la acuñación y del señoreaje.

También cabe subrayar que esta medida, lejos de afectar el manejo de la política monetaria, ayuda más bien a combatir la inflación por un camino contrario a la restricción monetaria la cual, como requiere alzas de las tasas de interés, afecta el sistema productivo. Introducir monedas de plata en la circulación alcanza el mismo efecto de contener la inflación, pero sin perjudicar la producción.

Por último, hay que destacar que el incremento de M1 asociado a esta legislación es prácticamente nulo, concretamente del 0.23 por ciento correspondiente a los 21 millones de onzas que ya están en poder del público, y del 0.08 por ciento correspondiente a las nuevas monedas que anualmente se acuñan. En comparación, el incremento anual de M1 correspondiente a los pesos fiat es cercano a 12 por ciento anual, lo cual sí provoca inflación, causando un gran daño a la población.

#### IV. Descripción de la iniciativa

La modificación de la Ley Monetaria que se propone, en virtud de la presente, consiste en lo siguiente:

a) Se adiciona el artículo 2o. con un inciso d), con el objetivo de establecer el método para que el Banco de México determine inicialmente el valor nominal de circulación de la onza de plata Libertad, y lo pueda ajustar al alza cuando un incremento del valor internacional de la plata elimine la cobertura de sus costos de acuñación y señoreaje.

b) Para evitar que movimientos especulativos obliguen al Banco de México a atribuir un elevado valor nominal a la onza de plata, se incluye una disposición de excepción que permita al banco mantener el último valor nominal por un periodo de seis meses, hasta que se compruebe que los precios de la plata vuelven a ser de mercado.

Como resultado de lo anterior, por el digno conducto de usted, ciudadana Presidenta, sometemos a la consideración del Congreso mexicano la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se adiciona el artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, para reintroducir la moneda de plata en la circulación monetaria**

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos con un inciso d), para quedar como sigue:

#### **Artículo 2o.**

...

d) La onza de plata Libertad que gozará de curso legal por su valor nominal vigente en pesos.

**Corresponde privativamente al Banco de México determinar y modificar el valor nominal de la onza de plata Libertad. El valor nominal inicial de la onza de plata Libertad se determinará mediante la suma de los siguientes factores: el precio internacional vigente de la onza de plata, expresado en pesos, el costo de acuñación y un señoreaje no mayor de 10 por ciento calculado sobre el costo total de la moneda; el resultado de esta suma deberá ajustarse al múltiplo inmediato superior de cinco pesos.**

**El Banco de México determinará un incremento al valor nominal de la onza de plata Libertad mediante el procedimiento mencionado en el segundo párrafo de es-**

**te inciso, cada vez que la suma total de los factores resulte mayor que el valor nominal vigente.**

**El valor nominal deberá publicarse todos los días en el Diario Oficial de la Federación y, una vez determinado, éste no podrá reducirse en ningún caso.**

**Ante la eventualidad de un incremento extraordinario del precio de la plata, el Banco de México podrá mantener el valor nominal vigente, sin tomar en cuenta este incremento, durante un periodo máximo de seis meses. Al cabo de ese periodo, deberá determinar el nuevo valor nominal, mediante el procedimiento mencionado en el segundo párrafo de este inciso, si la suma total de los factores resultase mayor que el valor nominal vigente.**

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 29 de noviembre de 2007.— Diputados: José Rosas Aispuro Torres, Marina Arvizu Rivas, Luis Enrique Benítez Ojeda, Francisco Javier Calzada Vázquez, Manuel Cárdenas Fonseca, Humberto Dávila Esquivel, David Figueroa Ortega, Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, Horacio Emigdio Garza Garza, Camerino Eleazar Márquez Madrid, Ismael Ordaz Jiménez, Carlos Puente Salas, Juan Ignacio Samperio Montaña, Joaquín Vela González (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

Se pospone la iniciativa presentada por el diputado Mauricio Duck Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, para presentar iniciativa que reforma los artículos 146 y 147 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente se pospone la iniciativa del propio diputado Mauricio Duck, para presentar reformas a diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Parlamentario del PRD, iniciativa que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

La que suscribe, diputada federal Ruth Zavaleta Salgado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso a) del numeral II del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de complementar la definición de democracia y que esta sea concebida como una forma de vida política, al tenor de la siguiente.

#### **Exposición de Motivos**

El proceso de transición política que ha vivido recientemente el pueblo de México, ha significado sin duda un avance en la cultura cívica de los ciudadanos, por lo que ahora problemas tales como la falta de empleo, la inseguridad y la desigualdad social se han convertido en objetos de preocupación y análisis por parte de la misma población. Esta nueva característica del pueblo de México, requiere necesariamente que tanto las instituciones del Estado, como las leyes, sean dinámicas y atiendan dichos cambios.

Dadas estas nuevas condiciones y características de la población, es necesario que las instituciones y quienes dirigen los destinos del país, asumamos un compromiso y una responsabilidad, ya que la delegación de soberanía que recae en el Gobierno, exige sin duda alguna, el que las demandas de la ciudadanía sean satisfechas con calidad.

Y es precisamente adecuando el marco jurídico nacional, en un primer momento; y dinamizando y eficientando a las instituciones gubernamentales después, como se logrará dar la respuesta que el país espera de su Gobierno. Lo anterior, sin duda es uno de los beneficios que ha traído consigo la transición democrática nacional.

---

#### ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo

Es por eso que se debe de entender no únicamente a la democracia como una característica del sistema electoral mexicano, el cual si bien aún no esta del todo consolidado, si ha tenido un gran avance, en el que por cierto, conmemora el año próximo, dos décadas de su comienzo.

La idea de democracia debe de ser entonces comprendida como una característica de la vida nacional, es decir, un elemento que debe de ser inherente a la forma de vida del pueblo mexicano y de su gobierno; esto es, buscar de la mano siempre, aquello que resulte mejor para la sociedad.

Es importante destacar que la democracia esta sustentada bajo el precepto de que el poder reside esencial y originariamente en el pueblo y que el beneficiario directo de ese poder es el pueblo, lo anterior significa que todas aquellas decisiones políticas y de Estado, así como todas las acciones gubernamentales deben mirar por el crecimiento, la justicia y la equidad sociales.

En este sentido, la voluntad del pueblo mexicano que a través de la fortaleza social que indudablemente posee, puede manifestar su conformidad o su insatisfacción hacia las instituciones del Estado; siendo importante recordar que dado el pacto social, tiene en sus manos el rumbo que este desee seguir, claro está, mediante las instituciones que el gobierno ha fundado.

Es importante señalar, que el que la sociedad este conforme y de acuerdo con lo que el Estado provee por obligación para sí, es visible en el nivel de estabilidad social existente, el cual se ve reflejado en las calles e incluso en esta tribuna, la cual es y ha sido voz de los disgustos sociales cuando así se ha requerido.

Una constante de los Estados modernos, es que cuentan con sistemas electorales y con formas de gobierno democráticos, las cuales son resultado de sociedades que se integran, se organizan e interactúan con sus quienes los representan, fruto esto, del proceso de reforma que el propio Estado mexicano ha experimentado.

Es importante añadir que esta nueva capacidad de organización, comunicación y en general, el empoderamiento que esta adquiriendo la sociedad mexicana, representan la consolidación de los derechos políticos que enuncia nuestra Carta Magna.

Vale la pena recordar que dicha condición es resultado de un extenso y complejo proceso, durante el cuál, el pueblo mexicano ha hecho un llamado a sus instituciones representantes, lo anterior, para que acorde a la nueva definición que de democracia ha surgido, estas mismas instituciones atiendan, escuchen y sobretodo den solución a sus demandas.

Asimismo, la existencia de un fortalecimiento en donde las instituciones sean representativas y eficientes forma parte de una consolidación democrática en donde la gobernabilidad democrática contribuye a reforzar los mecanismos institucionales de responsabilidad política.

Es preciso señalar que el grado de involucramiento de la sociedad ha venido en ascenso y ha jugado un papel fundamental dentro del antes referido proceso de evolución política de la sociedad mexicana, misma que ya no únicamente pueden ver los gobernantes como un conjunto estancado y condescendiente que esperaba lo que antes, el Estado tenía a bien proporcionarle. Afortunadamente y gracias a valores como la democracia y los derechos políticos de los ciudadanos, esto es ya, una característica del pasado.

Cabe señalar que en un país en donde existe un Estado de derecho justo y equitativo, es un Estado en donde impera una democracia en la que las instituciones son parte importante para el ejercicio que de democracia se debe de dar a la sociedad.

Es por ello, que la nueva conformación de la organización social, la cuál está basada primero, en nuestro marco jurídico y segundo, en el avance en el nivel de cultura política de los ciudadanos, demanda que las instituciones gubernamentales se adecuen, dinamicen y eficienten; lo anterior, permitirá sin duda que se cree una relación más cercana y satisfactoria entre la sociedad en su conjunto y el gobierno y quienes lo encabezan.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso a) del numeral II del Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de complementar la definición de democracia y que esta sea concebida como una forma de vida política, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso a) del numeral II del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3. ...**

I. ...

II. ...

Además

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, cultural y **político** del pueblo;

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre 11 de 2007.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

---

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR  
DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa que reforma el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

La que suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa que modifica el segundo párrafo del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

1. En el segundo párrafo del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del inciso B) del artículo 37 de la Constitución General, deberán someterse a consideración de una Comisión Legislativa que podrá formular dictamen resolviendo las solicitudes, integrando en el proyecto de decreto tantos artículos como permisos se concedan, y si un legislador así lo solicitara, cualquier artículo será reservado.

2. El artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en dos ocasiones, la primera el 18 de enero de 1934, donde se establecen las situaciones por las que se pierde la nacionalidad mexicana.

- Y el apartado B) establece la situación por las que se pierde la ciudadanía mexicana.

3. La segunda reforma al artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el jueves 20 de marzo de 1997, misma que entró en vigor en el año de 1998. Tal reforma consistió en recorrer el apartado B) al apartado C) y pasando a ser el C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al que hace referencia el artículo 60 del Reglamento para

el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ello implica que hace más de nueve años, que no aparecen las fracciones citadas en la fracción B), del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En este tenor, resulta inconsistente el contenido del segundo párrafo del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debido a que no existe referencia certera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las fracciones II, III y IV del inciso B) del artículo 37.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa que modifica el segundo párrafo del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se modifica el segundo párrafo del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

#### **Artículo 60**

...

Cuando la Cámara conozca de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del inciso C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de decreto tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado.

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de diciembre de 2007.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese su iniciativa a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.**

---

#### REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa que reforma los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa que reforma los artículos 59 y 60, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

1. El artículo 70, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”...

2. De acuerdo con los estudiosos del derecho y las definiciones<sup>1</sup> de los diccionarios de Derecho Constitucional y Parlamentario se establece que una iniciativa de ley, es “la

propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto”.

La Ley “Es un acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad, la generalidad, permanencia y coercitividad, que regula el comportamiento de la sociedad y la intersubjetividad de los individuos buscando el bien común. Se distingue de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto a que estos son esencialmente concretos, particularizados e individualizados”.

El decreto “en su sentido lato implica resolución, orden, determinación, decisión. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a este se caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad, por ello se distingue de la ley en cuanto a que esta es un acto de autoridad (lato sensu) de índole abstracta, impersonal y general. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá la naturaleza de ley o decreto, considerando este último como la forma de los actos congresionales que no son leyes”.

3. En México, el “derecho de iniciar leyes o decretos” corresponde exclusivamente, según el artículo 71 de la Constitución federal: I. Al Presidente de la República. II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión. III. A las legislaturas de los estados.

4. Existe una figura contemplada en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos distinta de la Ley y el decreto, regulada en su artículo 58, que dice en su párrafo primero: “Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:...”. Esta figura se refiere a un a la figura del acuerdo parlamentario, que es una resolución tomada en cierta materia en el seno de un órgano parlamentario que no constituye una iniciativa o proyecto de ley. El Congreso mexicano, con base en la facultades determinadas por su Ley Orgánica, puede solicitar información al Ejecutivo, hacerle recomendaciones y exhortos a tomar acciones con

respecto a asuntos de interés nacional, mediante proposiciones, denominadas Punto de Acuerdo, cuya naturaleza se circunscribe a la facultad de fiscalización que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo. Por otra parte, el ejecutivo no está facultado para presentar puntos de acuerdo al Congreso.

Las características de la iniciativa o proyecto de ley, y del decreto son ajenas al punto de acuerdo tanto en contenido, objetivo y forma, el punto de acuerdo es personal, concreto y válido solamente mientras se da cumplimiento a lo resuelto en dicha proposición.

5. El punto de acuerdo, la iniciativa o proyecto de ley y el decreto son de naturaleza distinta y por lo tanto siguen un procedimiento distinto para su discusión, votación y aprobación. De acuerdo con el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso General, y a las Legislaturas de los estados.

6. Los artículos 56, 57, y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior hacen esta distinción de manera explícita cuando establecen:

Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 57. Pasarán también a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a otra.

Artículo 58. Las **proposiciones que no sean iniciativas de ley** presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su **proposición o proyecto**.

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del **proyecto o proposición**, y

III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la **proposición**. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

Donde *proposiciones* o *proyectos*, en términos semánticos significa propuestas de lo **que no sean iniciativas de ley**.

7. El artículo 59 y 60 párrafo primero están en consonancia con el 58:

Artículo 59. En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura.

Artículo 60. Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y estas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución.

8. Los artículos 57, 58, fracciones I, II y III, 59, 60, párrafo primero, y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso distinguen entre “iniciativa o proyecto de ley” y “proposición o proyecto”, refiriéndose a los Puntos de Acuerdo exclusivamente. Esto es, la voluntad del legislador al conceder que en ciertos casos se pase al estudio y discusión inmediata de proposiciones o proyectos (puntos de acuerdo) por considerarlos de urgente y obvia resolución, es referente única y exclusivamente a dichas proposiciones con punto de acuerdo, de lo contrario, hubiera contemplado en el texto de los artículos 59 y 60 primer párrafo del Reglamento, al referirse a “proyecto”, las palabras “de ley”, para entonces incluir en dicha dispensa a las iniciativas de ley. Sin embargo, no lo hizo.

9. Las disposiciones de los artículos 59 y 60 párrafo primero son consecuencia del artículo 58, excluyendo la referida del artículo 57. Ahí se determina la votación de urgente y obvia resolución de proposiciones o proyectos, mencionados en el artículo 58 como aquellos **que no sean iniciativas de ley**.

10. Es un uso que en las iniciativas o proyectos de ley que se presentan ante el Pleno se señale “iniciativa de ley con proyecto de decreto”, cuando es el caso que ambos son ac-

tos distintos entre sí, por todas las razones que se han expuesto anteriormente.

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones vertidas, y atendiendo a los métodos de interpretación gramatical y semántica, se interpretan los artículos 59 y 60 párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que sólo es aplicable a puntos de acuerdo y no a iniciativas o proyectos de ley.

Por lo anteriormente expuesto, someto a esta soberanía, la siguiente:

**Iniciativa que reforma a los artículos 59 y 60, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único:** Se reforman los artículos 59 y 60, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 59.** En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos **que no constituyan iniciativa o proyecto de ley o decreto**, en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura.

**Artículo 60.** Ninguna proposición o proyecto **que no constituyan iniciativa o proyecto de ley o decreto**, podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución.

...

### Transitorio

**Único.** La presente reforma entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota:

1 Diccionario de Derecho Privado, De Casso y Romero, Labor, Barcelona, 1950, t. II.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo; Burgoa Orihuela, Porrúa, México, 1998, 5ª ed.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 25a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1958, 4a. ed.

TOSI, Silvano, Derecho Parlamentario, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Union Interparlementaire, Les Parlements dans le Monde, Presses Universitaires de France, París, 1977.

Dado en el salón legislativo del Palacio de San Lázaro, a los once días del mes de diciembre de 2007.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.**

---

**LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la propia diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa que reforma el artículo 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, Ruth Zavaleta Salgado, diputada a la LX legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa que reforma el artículo 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

1. Una minoría actuante y creciente en nuestro país, en función de fenómenos demográficos y epidemiológicos, es la representada por el segmento de los adultos mayores; a esta minoría de la población pertenecen los jubilados y pensionados en general y los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en particular.

2, Decir “minoría” no es intrascendente cuando se trata de construir una democracia estable, sólida y duradera. Cualquier minoría es trascendente e imprescindible en la construcción de la legitimidad del Estado Mexicano; pero esto no será plausible en tanto en cuanto exista la insatisfacción ciudadana para con las instituciones.

3. Es el caso de la Asociación Nacional Pro Dignificación del Jubilado del ISSSTE, A.C. que agrupa a buena cantidad de jubilados del ISSSTE y quienes, en comunicación escrita del 23 de noviembre de 2007, me han hecho saber que es importante, para este segmento de la población, contar con una representación de los mismos pensionados que tenga voz y voto al interior de la Junta Directiva de ese Instituto a fin de participar en la toma de decisiones del Instituto, a fin de dar cauce institucional a sus demandas.

4. Por otra parte, las pensiones son un elemento imprescindible entre los componentes de la seguridad social y quienes disfrutan de ellas no lo hacen gratuita o inmerecidamente, sino que disfrutan de un derecho ganado a través del trabajo de muchos años y exigen ser incluidos en la toma de decisiones del instituto.

5. El número total de pensionistas (más de 550,000), constituye alrededor de 17% de los derechohabientes del ISSSTE y resulta inconcebible que un grupo tan importante por su número, por su experiencia y por las aportaciones que hizo a la vida pública del país, no tenga la posibilidad institucional de participar en las deliberaciones y acuerdos del máximo órgano de gobierno del Instituto.

6. La ley vigente del Instituto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, elevó de 11 a 19 el número de miembros de la junta directiva, aumentando el número de representantes oficiales y sindicales y otorgando tres de ellos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero sin incluir a ningún representante de los pensionados.

7. Cuando la democracia se abre paso en la vida general del país y las instituciones favorecen la participación cada vez mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones, es inconcebible y hasta rayano en la discriminación el hecho que a una parte considerable de la población mexicana, que forma parte de la derechohabencia del ISSTE, le sea negada la posibilidad de manifestar sus inquietudes institucionalmente.

En virtud de las anteriores consideraciones y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa que reforma el artículo 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

**Único.** Se reforma el artículo 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

**Artículo 210.** La Junta Directiva se compondrá de **veintiún** miembros como a continuación se indica:

I. ...

II. ...

III. Nueve representantes de las organizaciones de Trabajadores; **así como dos representantes del personal jubilado.**

...

**Transitorios**

**Único.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón legislativo del Palacio de San Lázaro, a los once días del mes de diciembre de 2007.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

---

CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, Ruth Zavaleta Salgado, diputada de la LX legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa de modificación constitucional para implantar en México el régimen parlamentario de gabinete, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Desde su implantación en la Constitución de 1917 el sistema presidencial fue ideado para establecer en nuestro país un gobierno fuerte incluso autoritario que, en los hechos, se puso por encima de la ley bajo las llamadas atribuciones metaconstitucionales haciendo a un lado el espíritu del verdadero constitucionalismo que es el de someter el poder a la ley. A esto debemos agregar que, al mismo tiempo, y dada la falta de controles efectivos de tipo legal sobre un poder así acumulado en la figura del Jefe del Ejecutivo, la división y el equilibrio de poderes también fueron desvirtuados.

El pueblo de México ha registrado a lo largo de muchas décadas el abuso de poder desde la Presidencia de la República y pese a las medidas en contrario, sucesivas reformas e incluso la pluralización del sistema político el poder ha seguido concentrado en una sola persona. Este flagelo ha traído como consecuencia, la continuación de la corrupción y la impunidad.

Es hora de hacer una revisión de gran aliento sobre la historia del régimen presidencial y fundamentar en nuestra propia tradición las bases de un esquema diferente sobre el cual sustentar, sólidamente, un régimen legal y político distinto. Desde este mirador, debemos reconocer y remover la existencia de diversos planteamientos que han dado pie al rechazo del sistema parlamentario en nuestro país. En primer lugar está la crítica a la Constitución de 1857 que, de acuerdo con el decir de diversos pensadores, no pudo ser aplicada porque no correspondía a la realidad de México que siempre requirió un Ejecutivo fuerte, incluso dictatorial para garantizar la estabilidad. Ésta perspectiva política y jurídica se transmitió, incluso, al régimen de la Revolución que por ello ideó un gobierno de Ejecutivo fuerte sancionado por la Constitución de 1917.

Sin embargo, y a contrapelo de estas visiones debemos admitir que hubo corrientes dentro de la propia Revolución Mexicana que fueron favorables a la recuperación de la Constitución de 1957, iniciando por don Francisco I. Madero. Para el Presidente Mártir el objetivo de la Revolución fue la recuperación y puesta en acto de la Constitución liberal que nunca fue derogada pese a la dictadura de Porfirio Díaz. Esa Constitución preveía la supremacía de la ley y un verdadero y propio equilibrio de poderes. El ideal maderista fue recuperado por la Convención de Aguascalientes la cual propuso, igualmente, la adopción para México del sistema parlamentario. De esa magna asamblea de revolucionarios salieron propuestas de cambio democrático que aún son válidas para el país y que son motivo de inspiración de esta propuesta de reformas constitucionales.

Especialistas en la materia afirman que la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes fue la asamblea política más auténtica, por su representatividad, y más democrática de cuantas ha tenido el país desde los tiempos de la guerra de independencia. La Convención fue la ocasión para el encuentro y el debate de todos los credos políticos y de todas las propuestas de reforma de la sociedad y del Estado que se puedan imaginar. También se sostiene que la Convención de Aguascalientes fue el Congreso más democrático y popular de los que hasta entonces había habido en

la República Mexicana. Fue una experiencia corta, pero muy fecunda en ideas y planes. Ésta asamblea fracasó en el propósito de hermanar a los jefes revolucionarios y establecer el clima pacífico que reclamaba la enorme mayoría de la población del país, pero puso en claro los ideales de la gente de México.

Los planteamientos de la Convención fueron sintetizados por Vito Alessio Robles, uno de los cuatro secretarios que tuvo ese Congreso, en los siguientes puntos: destrucción del latifundismo; reivindicación de la propiedad de la nación; prohibición de los monopolios; libertad de empresa; efectividad del sufragio con la adopción de procedimientos que evitaran la participación indebida de las autoridades y de los intereses particulares en las elecciones y castigo a quienes cometiesen fraudes electorales y abusos; **adopción del parlamentarismo como sistema de gobierno**; respeto a la autonomía municipal y ejercicio efectivo de la soberanía de los estados; reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores; protección a los niños; emancipación de la mujer; educación laica; reorganización del ejército nacional y regularización de la hacienda pública.

Durante décadas la Convención quedó punto menos que olvidada o, a lo sumo, recordada solo como un momento fallido, utópico de la historia nacional. No obstante, hoy, al cierre de un ciclo histórico de grandes proporciones, las figuras de Madero y los Convencionistas son baluartes señeros para cerrar un período en el que predominó la concepción presidencialista, autoritaria, de las relaciones políticas en nuestro país.

Efectivamente, estamos frente al fin de una época y ante el inicio de una nueva. Por eso conviene reflexionar sobre la importancia de la reforma del Estado en curso y de lo que a mi parecer es su núcleo más interno, o sea, el cambio de régimen político: la adopción del parlamentarismo de gabinete. Someter el poder a la ley; pasar del gobierno de un solo hombre al gobierno de todos teniendo como límite la norma jurídica. Esa es una de las mayores aspiraciones históricas del pueblo de México que aún no ha sido satisfecha y a la que esta iniciativa pretende responder.

A estas argumentaciones de carácter histórico debemos añadir que el Estado democrático es el Estado de partidos. Llamo en causa a uno de los grandes juristas del siglo XX, Hans Kelsen, quien sostuvo que “la democracia sólo puede existir si los individuos se reagrupan de conformidad con sus afinidades políticas, con el objeto de orientar la volun-

tad general hacia sus fines políticos, de manera que entre el individuo y el Estado, se inserten las formaciones colectivas que, como partidos políticos, reasuman la igual voluntad de los individuos... Solo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos". Hay que admitir que en las sociedades modernas el individuo como sujeto aislado carece de influencia real en el proceso político. Sólo cuando se integra con otros individuos puede tener una ingerencia real en los asuntos colectivos. Esa integración se lleva a cabo alrededor, precisamente, de los partidos políticos.

Insistiendo sobre la importancia de los partidos políticos, este mismo autor en cuya obra se encuentran los fundamentos doctrinados del parlamentarismo, afirma: "La democracia, precisamente porque, en cuanto Estado de partidos, quiere que la voluntad general sea solamente la resultante de la voluntad de los partidos, puede renunciar a la ficción de una voluntad general 'orgánica' superior a los partidos políticos. Una evolución irresistible lleva en todas las democracias a una organización del 'pueblo' en partidos".<sup>1</sup>

La sede en la cual ahora es realizable la democracia no es la asamblea popular donde los individuos con derechos políticos participaban directamente, sino el parlamento donde llegan personas elegidas de acuerdo a las postulaciones que hicieron previamente los partidos políticos. Sobre los parlamentos Kelsen advierte que esos órganos, antes de la Revolución francesa, tenían un vínculo directo con el cuerpo electoral, de suerte que los representantes podían ser removidos de sus cargos por los electores según el lazo que establecía el mandato imperativo. En cambio, la Constitución francesa de 1791 incluyó la prohibición de mandato imperativo bajo la idea de que al tratarse de un órgano de representación nacional los representantes, una vez designados, no lo son ya de éste o aquél individuo, sino de toda la nación: "Esta independencia del parlamento frente al cuerpo electoral es un rasgo característico del parlamentarismo moderno".

Por todos lados la lucha que se llevó a cabo contra la autocracia en los siglos XVIII, XIX y XX fue una lucha en favor del parlamentarismo, el cual es definido como la "formación de la voluntad normativa del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo con base en el sufragio universal e igual para todos, o sea, democráticamente".<sup>2</sup>

El funcionamiento de la democracia se lleva a efecto bajo el principio de mayoría. Sin embargo, ese principio tam-

bién tiene límites. Si en un primer momento puede ser una fórmula para resolver las diferencias políticas por la vía pacífica; en un segundo momento ese principio parece insuficiente para frenar las disputas si no se reconocen los derechos de las minorías; es menester que la mayoría y la minoría, alcancen un arreglo. Sobre este punto Kelsen escribe: "únicamente un orden jurídico que no satisface los intereses de uno en perjuicio de los de otro, sino que establece entre los intereses contrapuestos un compromiso, a fin de reducir al mínimo las fricciones posibles puede aspirar a una existencia relativamente larga. Sólo un orden de este tipo se hallaría en condiciones de asegurar a los sometidos a él una paz social sobre bases relativamente permanentes".

El régimen más adecuado para llevar a cabo el entendimiento entre la mayoría y las minorías es el sistema parlamentario. La sede parlamentaria, por su misma naturaleza deliberativa y conciliadora, favorece la realización del compromiso entre intereses opuestos. El propio Kelsen sostiene:

Todo el *procedimiento parlamentario* se orienta al logro de una solución intermedia entre intereses opuestos, de una resultante de las fuerzas antagónicas. Ese procedimiento prevé las garantías necesarias para que los discordantes intereses de los grupos representados en el parlamento obtengan la palabra y puedan manifestarse como tales en un debate público. Y si buscamos el sentido más profundo del procedimiento específicamente antitético-dialéctico del parlamento, este no puede ser más que el siguiente: que de la contraposición de tesis y antítesis de los intereses políticos nazca de alguna manera una síntesis, la que en este caso no puede ser otra más que el compromiso<sup>3</sup>.

Sin embargo, Kelsen sabía muy bien que la democracia parlamentaria no podía funcionar correctamente si los antagonismos eran muy fuertes; tales que no pudieran ser resueltos por la vía del diálogo y la negociación sino por la ruta de las armas.

Otro autor connotado favorable al parlamentarismo es Juan Linz el cual desarrolla una crítica radical al sistema presidencial. De acuerdo con esta autor el defecto del sistema presidencial es la falta de la "flexibilidad" para resolver las diferencias en sistemas democráticos plurales sobre todo en el momento en que se vuelven más enconadas. Linz subraya dos rasgos del sistema presidencial. 1) Ya que ambos son elegidos por el pueblo, el presidente y el parlamento pueden reivindicar una igual legitimidad democrática, y los

dos pueden pretender representar la auténtica voluntad popular. En tal condición está siempre latente la posibilidad del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, sobre todo cuando el presidente se enfrenta a una mayoría electoral de tendencia política opuesta a la que predominó en la elección del parlamento. Se trata del famoso “gobierno dividido”. 2) El presidente y el parlamento son elegidos por un periodo de tiempo preestablecido. Ambos permanecen en el puesto hasta la terminación del propio mandato electoral, aunque estén en franco desacuerdo. El eventual contraste no puede ser resuelto de alguna manera, porque ni el parlamento puede destituir al presidente, ni el presidente puede disolver el parlamento. Esa es la rigidez del sistema presidencial. Sus consecuencias pueden ser muy graves: a falta de procedimientos para la solución de los conflictos, la tensión puede aumentar hasta empujar a los contendientes a violar la constitución, o sea, hasta el golpe de Estado, como lo demuestra la historia latinoamericana.

En una democracia parlamentaria, en cambio, existen procedimientos ordinarios, y normalmente adoptados, para resolver los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo: el parlamento puede remover al gobierno con un voto de desconfianza; y donde no se logre formar un nuevo gobierno, queda el recurso de la disolución del parlamento y la celebración de nuevas elecciones. El parlamentarismo es la mejor fórmula para establecer la verdadera gobernabilidad democrática que ya no permite la rigidez del sistema presidencial.

La “rigidez” no es el único defecto del presidencialismo. Recordemos algún otro. 1) La elección del presidente es un juego a suma cero, en el que “quien vence agarra todo”. Vale decir, es una competencia en la que el vencedor conquista el premio completo, que además es un premio muy codiciado. Todo esto puede transformar las elecciones presidenciales en un encuentro que no excluye los golpes, combatido en un clima de creciente tensión, cuya aspereza puede llegar hasta sacudir las mismas instituciones democráticas. 2) La democracia presidencial, particularmente si carece de un sólido sistema de partidos, se expone al riesgo de que un neófito o extraño, carente de experiencia política pero fuertemente apoyado por intereses comerciales llegue a conquistar el vértice del Estado. En las democracias parlamentarias, en contraste, los que aspiran al liderazgo gubernamental normalmente transcurren largos años en el congreso, donde acumulan experiencia y ofrecen a la opinión pública la oportunidad de conocerlos y evaluar su capacidad. 3) A diferencia de un jefe de Gobierno investi-

do por el parlamento, en una democracia presidencial, el jefe del ejecutivo es seleccionado directamente por los electores: la investidura popular directa, aunque sea obtenida por un margen reducido de ventaja sobre los adversarios, puede alimentar en el presidente peligrosos estados de ánimo, como un anormal sentimiento de poder, la convicción de tener una gran misión que cumplir, la presunción de encarnar las aspiraciones de todo el pueblo, que a su vez pueden abrir el camino a un “estilo personal” de gobernar como lo dijera don Daniel Cosío Villegas. 4) Pero incluso si logra sustraerse a estas tentaciones, al presidente le toca de cualquier manera la difícil tarea de manejar un cargo intrínsecamente ambiguo: de una parte, él es el jefe de Estado y, de otra, un hombre parcial, es decir, el jefe del ejecutivo elegido para llevar a cabo el programa de la propia parte política. En la democracia parlamentaria, en contraste, los dos cargos de jefe de Estado y jefe de gobierno son distintos: el jefe de Estado, no directamente comprometido en la lucha política cotidiana en la que, al contrario, está inmerso el jefe de gobierno, puede desempeñar una función de árbitro, promoviendo buenas relaciones entre jefes de partido hostiles y favoreciendo el compromiso y la negociación.

En suma, hay que desmentir algunos lugares comunes que circundan al presidencialismo que le confieren inmediatamente buena fama. Para comenzar, es falso que los sistemas presidencialistas sean más favorables que los parlamentarios a la afirmación de un fuerte liderazgo. Son numerosos los líderes con prestigio salidos de las democracias parlamentarias: Winston Churchill y Margareth Thatcher en el Reino Unido, Conrard Adenauer y Willy Brandt en Alemania, Alcide de Gasperi en Italia, Bruno Kreisky en Austria etcétera. Además, no es cierto que la forma de gobierno presidencial sea más adecuada para los estados federales. Quien sostiene esta opinión considera que un presidente desempeñe mejor que un parlamento la función de símbolo de la unidad nacional. Se equivocan quienes sostienen que una sociedad atravesada por diferencias étnicas, culturales, religiosas, lingüísticas les convenga particularmente el sistema presidencial, porque el presidente seleccionado por todo el electorado nacional desempeñaría el papel de “símbolo de integración”. Al contrario, es el parlamento el instrumento más flexible para gobernar estas diferencias.

Por último, quisiera tocar, con más puntualidad el formato organizativo de la propuesta aquí contenida. El sistema parlamentario de gabinete posee los siguientes atributos: 1)

están diferenciados el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno; 2) el Jefe de Estado tiene más bien funciones de representación general y es políticamente neutral frente a las disputas de los partidos; 3) el poder Ejecutivo se deposita en un Jefe de Gobierno y éste encabeza un gabinete; 4) ese Jefe de Gobierno es designado por el Presidente de la República y respaldado por una mayoría parlamentaria estable que se reúne en torno a un programa común; 5) los miembros del Gabinete pertenecen al congreso incluido el Jefe de Gobierno); 6) éste, así como los miembros del Gabinete, se presenta regularmente ante al Congreso para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores; 7) en consecuencia, entre el poder Ejecutivo y el Congreso hay coordinación y colaboración; 8) el Congreso controla al poder Ejecutivo y puede hacerlo caer obligándolo a dimitir, pero el Jefe del Estado, a su vez, puede disolver al Congreso (esto sucederá cuando el Poder Legislativo ya no logra mantener una mayoría estable en el Congreso); 9) los ciudadanos eligen directamente a sus representantes en el parlamento.

En este sistema la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir de las elecciones o de una coalición de partidos dentro del Congreso. En el caso de que esa mayoría se disuelva cae el gobierno y se puede deshacer la legislatura. Ello provoca que se convoque a nuevas elecciones.

Cuando existe un verdadero y propio sistema parlamentario de gabinete el Poder Legislativo se convierte en el centro de la vida política del país. El Congreso está compuesto por dos cámaras: la de senadores y la de diputados.

El sistema parlamentario de gabinete es más “flexible” para gobernar sociedades plurales precisamente porque el parlamento permite la discusión, la negociación, el compromiso y la inclusión de diversas fuerzas en el poder.

Una ventaja relevante del modelo parlamentario de gabinete es que ofrece una mayor representación del conjunto social; promueve la formación de mayorías estables y brinda al gobierno el respaldo y el equilibrio necesario para su buen funcionamiento; tiene una mayor capacidad de respuesta frente a las crisis políticas.

En tal virtud el presidencialismo supone un mayor riesgo para una política democrática en comparación con la fórmula parlamentaria de gabinete que aquí proponemos. La demo-

cracia parlamentaria es conveniente para los fines de la participación y la negociación en una sociedad plural como la nuestra. El parlamento debe ser el espejo de la nación.

En virtud de las anteriores consideraciones y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

### **Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución General de la República, en materia de régimen parlamentario.**

**Único.** Se reforman los artículos 41, 80, 81, 82, 83, 84, 87, la fracción II del artículo 89, los artículos 90, 92, 93 y el párrafo segundo del artículo 108. Además, se adicionan los apartados A y B del artículo 80, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41. ...**

La renovación **del Poder** Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases:

...

**Artículo 80. La titularidad y el ejercicio del poder se depositan en dos personas distintas. La titularidad del Estado quedará en manos de un individuo quien será denominado Presidente de la República, mientras el ejercicio del poder quedará a cargo de un Jefe de Gobierno.**

#### **A) Del Jefe de Estado.**

**I. El Presidente de la República es el Jefe de Estado y representa la unidad de la Nación.**

**II. El Presidente de la República será nombrado por el Senado de la República en los términos establecidos en el artículo 81 de esta Constitución. El propio Senado de la República se encargará de designar, en los términos que dicte el artículo 84 de esta ley suprema a los presidentes sustituto o provisional.**

III. Corresponde al Presidente de la República: Sancionar y publicar leyes; convocar y disolver al Congreso; proponer candidatos a Jefe de Gobierno y nombrar y remover a los miembros del gabinete a propuesta del Jefe de Gobierno.

IV. Después de cada renovación de la Cámara de diputados y, conforme a lo dispuesto por esta Constitución, el Jefe de Estado, previa consulta con los Jefes de las fracciones parlamentarias y a través del Presidente de la mesa directiva propondrá un candidato a la Jefatura de Gobierno.

V. Los miembros del gabinete serán nombrados y separados de sus cargos por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de Gobierno.

VI. Presidir el mando supremo de las fuerzas armadas.

#### B) del Jefe de Gobierno y el Gabinete.

I. El Jefe de Gobierno encabeza la función ejecutiva y coordinará las funciones del Gabinete formado por los secretarios de Estado en sus respectivos ramos administrativos.

II. El Jefe de Gobierno someterá a la Cámara de diputados su programa de gobierno y solicitará el voto de confianza del mismo.

III. El Jefe de Gobierno presentará ante el Presidente de la República la lista de miembros del Gabinete para ser sancionada por éste.

IV. El Jefe de Gobierno y el Gabinete responde permanentemente de su gestión frente al Congreso.

V. El Jefe de Gobierno y el Gabinete están sometidos a la interpelación y a las preguntas que se les formulen en las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión.

VI. El Congreso de la Unión puede exigir la responsabilidad política del Jefe de Gobierno y del Gabinete mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

**Artículo 81.** La designación del Presidente de la República la hará el Senado de la República por mayoría ca-

lificada en primera vuelta y por mayoría simple si no se lograra ese nombramiento en la primera ronda de votaciones. La segunda sesión, de ser necesaria tendría que llevarse a efecto dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores.

**Artículo 82.** Para ser Presidente de la República, así como para ser Jefe de Gobierno, se requiere:

Fracciones de la I a la VII.

**Artículo 83.** El Presidente de la República una vez designado por el Senado de la República durará en el cargo seis años. El ciudadano que haya desempeñado tal responsabilidad, bajo el carácter que fuere, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si la Cámara de senadores estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente que deberá concluir el período respectivo.

Si la Cámara de Senadores no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores para que ésta, a su vez, designe a un Presidente en los términos del párrafo anterior.

**Artículo 87.** El Presidente al tomar posesión de su cargo, presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que esta soberanía me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

**Artículo 89.** ...

I. ...

II. Nombrar y remover al Jefe de Gobierno y a los miembros del gabinete en los términos fijados por las

**fracciones III y IV del artículo 80 de esta Constitución.**

**Artículo 90.** La administración Pública Federal, a cargo del **Jefe de Gobierno y el Gabinete**, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que se ejercerá mediante las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del **Jefe de Gobierno y el Gabinete** en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y **el Gobierno** Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

**Artículo 92.** Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del **Jefe de Gobierno deberán estar firmados por el Secretario del Estado o Jefe de Departamento Administrativo** a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

**Artículo 93.** Los secretarios de Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos **acudirán permanentemente, tanto en los períodos ordinarios como en períodos en los que funcione la Comisión Permanente, al Congreso de la Unión a rendir cuentas** del estado que guarden sus respectivos ramos.

...  
...

**Artículo 108. ...**

El Presidente de la República y **el Jefe de Gobierno**, durante el tiempo de **sus respectivos encargos, sólo podrán ser acusados** por traición a la patria y delitos graves del orden común.

...  
...

**Notas:**

1- Hans Kelsen, "El problema del parlamentarismo", en Id. *La democracia*, cit., p.149.

2- Hans Kelsen, "El problema del parlamentarismo", p. 171.

**Transitorio**

**Único.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón legislativo del Palacio de San Lázaro, a los once días del mes de diciembre de 2007.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese esta iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

---

ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada Ruth Zavaleta Salgado iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

La que suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa de reformas y adiciones el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer como parte del sistema educativo nacional, la cultura de la legalidad, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El derecho debe estar sustentado en una serie de valores sociales que soportan el ideal de convivencia social armónica.

Desde esa perspectiva, resulta evidente la necesidad de que toda norma jurídica se apoye en los valores sociales, ema-

dados de los procesos culturales, que generen la necesidad de cumplir con las normas jurídicas, que constituyan reglas claras y pautas de conducta que normen la conducta humana.

Como sabemos, el hombre por naturaleza tiende a ubicarse como un ser social, organizándose para la satisfacción de intereses comunes con los otros individuos que lo rodean, por lo que la organización humana al evolucionar va alcanzando diferentes niveles hasta llegar al que actualmente conocemos como el “Estado.”

El término “Estado” es definido por el diccionario como: “Situación que guarda una persona o una cosa. Orden, jerarquía y calidad de las personas que componen un pueblo. Cuerpo político de una nación.”<sup>1</sup>

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa expresa en relación al Estado, que: “Su concepto más generalizado se refleja en distintas definiciones doctrinales entre las que se encuentra la de Sánchez Agesta, que transcribimos: una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad. De esta manera, la idea del estado integra la de comunidad: el estado es la comunidad organizada... Una parte de la doctrina aplica la idea de Estado a todas las formas políticas asumidas a lo largo de la historia por las comunidades independientes, con lo que quedan comprendidas en ella, incluso las polis griegas, o el imperio romano. Sin embargo, con mayor precisión, otros autores limitan el concepto a una forma política históricamente concreta, aunque difieren en cuál sea el tiempo de su aparición... La evolución del Estado ofrece realidades cambiantes, tanto en lo que concierne a la estructura de sus órganos como a sus fines y los límites de su poder en función de los derechos humanos.”<sup>2</sup>

Las comunidades humanas son el primer modelo de agrupación social, que tiene como característica distintiva la cercanía territorial de sus miembros. De allí que, al compartirse intereses y necesidades similares, los individuos se ven obligados a actuar en forma conjunta para resolver determinadas cuestiones de interés general y tratar de establecer reglas que organicen su convivencia y participación, de donde al paso del tiempo surge la estructura organizada de la sociedad en forma política y jurídica, que es el Estado, en cuya base encontramos precisamente a las comunidades humanas organizadas de acuerdo a su estrecha rela-

ción de vecindad que es lo que los obliga a compartir medios, esfuerzos y recursos para satisfacer necesidades comunes.

El análisis histórico de las diversas formas de organización humana nos lleva hacia el razonamiento de que el hombre actúa como un ser social por naturaleza, como lo concibió Aristóteles hace ya siglos atrás. La organización de los seres humanos en grupos sociales se fue dotando a lo largo de la historia, de una estructura política y posteriormente jurídica, para configurar así un estado con las características que ahora lo conocemos, como lo menciona Raymond G. Gettel en su análisis sobre la historia de las doctrinas políticas.<sup>3</sup>

De acuerdo a los antecedentes anteriormente descritos, concluimos que el estado no es más que la sociedad “formalmente organizada.” Grapall, autor italiano, define al estado como “la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo para fines de defensa, de orden, bienestar y superación común.”<sup>4</sup>

Evidentemente, los fines del Estado como se concibe desde su origen y en la actualidad, es decir, la explicación teleológica y justificación del estado moderno, se derivan de las necesidades sociales que requieren de una organización para ser satisfechas.

El fenómeno estatal tiene una finalidad exclusiva, asegurar la unidad e integración futura de la nación, mediante organización y acciones hacia el exterior (acciones de carácter económico, político, cultural, etc.) estableciendo relaciones con otros estados, y a la vez, con un orden jurídico adecuado al interior para lograr el desarrollo y la armonía interna.

Es por ello que el respeto a las normas jurídicas resulta parte fundamental del esquema del estado, ya que ello garantiza la eficacia de las reglas de conducta. De ello se desprende la importancia del concepto “Estado de Derecho.”

El fin primario del Estado es la consecución de las mejores condiciones de vida para los miembros de su sociedad. A lo largo de la historia ello se ha buscado hasta llegar al modelo actual del “Estado Social de Derecho”, que se supone el ideal de la organización social.

El concepto tradicional del Estado de Derecho que surge desde la época de la Revolución Francesa, nos da la idea de

que podemos considerar como estado de derecho aquel que tiene su origen y fundamento en un sistema de normas jurídicas. “La doctrina del Estado de Derecho legal ha sido una creación y una práctica francesas que han dado origen a un sistema de garantías de los ciudadanos frente a los excesos y desviaciones de la Administración, sistema que ha permanecido firme a través de todos los cambios constitucionales y que es una de las aportaciones capitales de Francia al Derecho Público moderno.”<sup>5</sup>

En la evolución histórica del orden jurídico de los estados, no es posible encontrar un contenido de valores específico que nos permita hablar de un “derecho justo” y por lo tanto jamás habrá un perfecto estado “de derecho”, sin embargo se ha intentado cumplir con los fines del orden jurídico y del Estado.

“El estado de derecho, como concepto constitucional, se montó para la protección de los derechos y libertades públicas en sustitución del Estado absoluto, ambos concebidos como fórmulas sucesivas de lo que denominamos, en Derecho Constitucional, el modelo del Estado Moderno.”<sup>6</sup>

El Diccionario Jurídico Espasa señala que: “El Estado de Derecho es una forma política caracterizada por la sumisión del poder al derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad. Frente al Estado - Policía, el Estado de Derecho se fundamenta en la División de Poderes, el principio de legalidad en la actuación administrativa y la responsabilidad del Estado, facilitada por el reconocimiento de su personalidad jurídica. La doctrina identifica diversas etapas en el Estado de Derecho que nace de la revolución francesa: Estado Liberal, Estado Social y Estado democrático de Derecho.”<sup>7</sup>

En este sistema, los ciudadanos tienen el deber jurídico de respetar la norma, a efecto de lograr la eficacia de la misma.

Es por ello que resulta innegable la urgencia de regular la cultura de la legalidad como una materia obligatoria en los planes de estudio de la educación básica en nuestro país, con el fin de garantizar la pervivencia del sistema social del que nos hemos dotado, y que, aunque está sujeto a críticas y consideraciones de diversa índole, es la forma de organización más acabada hoy en día.

De allí la necesidad de la presente iniciativa de reformas y adiciones al artículo tercero constitucional, en materia de cultura de la legalidad.

Con base en lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa de reformas y adiciones al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer como parte del sistema educativo nacional, la cultura de la legalidad.**

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3. ...**

I. ...

II. ...

a) al c) ...

**d) Fomentará el respeto a las normas jurídicas como base y sustento del estado de derecho, y como medio para lograr una sana convivencia social.**

**Artículos Transitorios**

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

**Notas:**

1 Diccionario de la Lengua Española, página 268.

2 Diccionario Jurídico Espasa, páginas 387 y 388.

3 Gettel, Raymond. G. Historia de las Ideas políticas. Editorial Patria, 1986. Página 234.

4 Gettel, Raymond. Op cit. Página 234.

5 Varios Autores, Derecho Constitucional Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, página 494.

6 Presente y futuro de los derechos humanos, ensayo en honor a Fernando Volio Jiménez, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. Primera Edición, 1998, página 5.

7 Diccionario Jurídico Espasa, Página 389.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro a los 11 días de diciembre de 2007.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

### **El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

---

#### ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se le concede el uso de la palabra al diputado Carlos Zataráin González, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**El diputado Carlos Ernesto Zataráin González:** Una de las mayores conquistas en materia laboral, en México, es el derecho a la seguridad social contenida en el artículo 123 constitucional.

Debemos aspirar, todos los diputados de esta legislatura, a que los mexicanos, hombres y mujeres, cuando terminen su vida económicamente activa, deban de tener el privilegio de vivir dignamente su vejez con una jubilación decorosa.

Con su venia diputado Presidente. Diputadas y diputados de esta LX Legislatura, amigas y amigos todos:

El que suscribe, Carlos Ernesto Zataráin González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás correlativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123 constitucional a fin de universalizar la portabilidad de la seguridad social en todo el territorio nacional.

Los trabajadores mexicanos se enfrentan hoy a un elevado índice de movilidad laboral, al incrementarse el número de casos que trasladan sus actividades del sector público al privado y viceversa.

Esto se presenta como una búsqueda de un mejoramiento de sus ingresos y condiciones laborales. Particularmente quienes se emplean en el sector público se encuentran ante

la grave imposibilidad de trasladar de un sistema a otro los beneficios sociales por los que cotizó en su régimen laboral. Ello es más serio en el caso de los derechos pensionarios de salud y fondo de vivienda, pues cuando una persona ha cotizado para acceder a una pensión en determinada institución, y aún no alcanza el tiempo requerido para obtener el beneficio, al cambiar el empleo debe trasladarse a otro sistema de seguridad social distinto; corriendo el riesgo de perder sus contribuciones ya realizadas en el régimen antiguo con el simple transcurso del tiempo.

En el nuevo sistema no se le toman en cuenta sus cuotas aportadas. Yo quiero manifestarles a todos ustedes diputados y diputadas, que esto ha sucedido en el régimen que tenemos; que si un funcionario está en el apartado B, sea municipal y cotiza a un sistema estatal, después pasa como diputado federal o como senador de la república, cotiza para el ISSSTE. Y obviamente del sistema municipal o estatal no puede portar con su seguridad social.

Al final de su vida económicamente activa no va a poder jubilarse. Nosotros debemos pensar en todas aquellas personas que también están en el sector público. Para que no, ellos estén cuidando el nicho que tienen o no quieren beneficiarse con un cambio para irse a la iniciativa privada, porque si se cambian, y tienen 15 años trabajando en el sector público y se van al régimen del Seguro Social, no van a poder llevarse su seguridad social.

Por eso, creo que esta iniciativa que estoy poniendo a su consideración es de avanzada; que nosotros debemos apoyarla, para lo que les comento, que es importante, hagamos una reforma a ese artículo 123 en su tercer párrafo, a efecto de otorgar al trabajador la universalidad de sus derechos de seguridad social, independientemente del régimen bajo el cual laboren. Para tal efecto se promoverán los procedimientos que garanticen la portabilidad de conformidad a las leyes reglamentarias que sean aplicables en todo el territorio nacional.

De igual forma se propone, en la fracción XII del apartado A, el derecho de los trabajadores. Y le ruego diputado Presidente, me permita, no obstante que son cinco minutos, identificar claramente cuáles son los artículos y como quedarían en la reforma al artículo 123 constitucional, y a consideración de todos ustedes, legisladores y legisladoras, que me den un poco más de tiempo para fundamentar mi dicho.

Quiero manifestarles cómo quedaría el artículo 123 en esta

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el cuarto párrafo del apartado A, en su fracción XXIX, y se adiciona el párrafo tercero a la fracción XII del apartado A, y el párrafo tercero en el inciso f) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil y a la universalidad de sus derechos de seguridad social, independientemente del régimen bajo el cual labore; al efecto, se promoverán la creación de empleos, la organización social para el trabajo y los procedimientos que garanticen la portabilidad de derechos a la seguridad social, conforme a las leyes reglamentarias aplicables en todas las partes integrantes del territorio nacional.

a). ...

XII. Los trabajadores que cambien de régimen laboral tendrán derecho a que se tome en cuenta en el nuevo régimen los requisitos cumplidos y las cotizaciones realizadas para continuar disfrutando de este beneficio.

...

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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Los derechos de los trabajadores por estos conceptos y los requisitos cubiertos y cotizaciones realizadas para el acceso a los mismos serán tomados en cuenta en caso de que éste traslade sus actividades a un régimen laboral distinto.

Por último, en el apartado B del 123 constitucional, del inciso a) al f) dirá: Los trabajadores tendrán derecho a que les sean respetados los requisitos cubiertos y las cotizaciones realizadas para acceder a los beneficios de la seguridad social en el caso de que trasladen sus actividades laborales a un régimen distinto.

Por todo lo anterior, señor Presidente, solicito que se inscriba de manera íntegra en el Diario de los Debates y se conceda como petición especial que se envíe a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para ver el impacto que a los recursos de las finanzas públicas, tanto federales, estatales, como municipales, tendría esta iniciativa. Por la atención, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Ernesto Zatarain González, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Carlos Ernesto Zatarain González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de universalizar la portabilidad de la seguridad social en todo el territorio mexicano, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El mundo del trabajo vive una revolución. Se derrumba la idea del empleo clásico anclado en una oficina, para pasar a esquemas en movimiento continuo: de personal siempre en aprendizaje a compañías sin fronteras. Los paradigmas tradicionales de contratación, horarios y organización de la empresa se desploman.

La globalización, el crecimiento demográfico y la tecnología presionan cambios vertiginosos: flexibilidad, portabilidad de derechos y empresas dispersas.

El nuevo concepto del trabajo se vislumbra con una creciente movilidad y complejidad. Un estudio de Manpower sobre el futuro del empleo calculó que para el 2013, 400 millones de personas entrarán al mercado laboral.

Sólo un 5 por ciento estará en los países industriales, lo que junto con las migraciones, incrementará la presión laboral en estos países. Los países subdesarrollados, con su lastre de pobreza y su mayor crecimiento demográfico, también tendrán su propia lucha.

La tecnología permite ampliar esta movilidad, pero esto a su vez tiene efectos en la estructura del empleo: se requieren esquemas más flexibles, tanto en organizaciones como en países para permitir su ajuste. Y la seguridad laboral puede resultar afectada en este proceso.

La posibilidad de portar los derechos laborales, aunque se cambie de empresa, es un concepto clave para actualizar los sistemas de seguridad y derechos sociales.

Una de las mayores conquistas en materia laboral en México es el derecho a la seguridad social, el cual se encuentra consagrado en el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

De este derecho, que el Estado ha reconocido con carácter inalienable, han emanado del Congreso de la Unión diversas leyes que reconocen derechos en favor de los trabajadores y obligaciones para el Estado, que se concretan principalmente en dos organismos públicos descentralizados que son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Estos organismos representan la esencia del régimen de economía mixta y el compromiso social del Estado mexicano, fuente de la Constitución de 1917. Ambos, desde hace más de medio siglo, con sus respectivos marcos legales, han hecho posible la protección social de la mayoría de los mexicanos.

A pesar de lo anterior, nuestra seguridad social requiere una profunda revisión y fórmulas para el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento en la mayoría de los sistemas públicos; mención aparte merecen los regímenes especiales que no operan bajo un sistema de contribuciones, como es el caso del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En ese sentido, la seguridad social de México se enfrenta al reto de la universalidad de los servicios, pues actualmente se cuenta con regímenes de atención diversificada, como es el caso de las dos instituciones más importantes de nuestro país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), generalmente otorga servicios a los trabajadores ordinarios, constituido como un servicio público de carácter nacional y que agrupa a 47 millones 536 mil derechohabientes; por otra parte, se encuentra el régimen protector de los servidores públicos, encomendado por ley a un ente distinto, que es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado (ISSSTE) que tiene bajo su régimen a 10 millones 766 mil personas.

En el sector público, quienes trabajan en la administración centralizada y en algunas entidades paraestatales por lo general cotizan al ISSSTE, aunque también existen entidades paraestatales federales sujetas a un régimen laboral parecido al privado adscribiéndose al IMSS y la situación es más heterogénea en el caso de los trabajadores de las entidades federativas y de los municipios que cotizan a otros sistemas de seguridad social distintos que operan a nivel local. Para este nivel, se tienen contabilizados cerca de un millón 400 mil derechohabientes, precisando que en el caso de los sistemas municipales no se dispone de cifras agregadas. Esto ejemplifica que no existe una forma concreta única en la atención que se otorga a la población por parte de las instituciones de seguridad social. Todo depende de su régimen laboral expreso previsto en ley, el cual es acotado por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano jurisdiccional en el caso de la resolución de controversias, para que siempre prevalezcan sus principios originarios de equidad y justicia redistributiva.

Ante esta situación, con el propósito de mejorar el sistema de derechos sociales, es necesario tener en cuenta dos grandes objetivos. En primer lugar, el orientado a extender la cobertura de los servicios, y en segundo lugar, corregir las asimetrías que se presentan en los sistemas diseñados que operan actualmente, en virtud de que el esquema jurídico del IMSS y del ISSSTE son muy disímolos, desde la definición del régimen de los seguros, sus requisitos de cotización, condiciones de conservación de derechos, tiempos de espera, edades mínimas para jubilación o pensión y hasta en los montos y fórmulas de cálculo para la determinación del monto de los beneficios económicos que se otorgan en cada caso en particular. Si el gran propósito constitucional es buscar una seguridad social universal, en el que es preciso que toda persona esté asegurada contra todos los riesgos y en todas las etapas de su vida, es imperativo garantizar a toda persona el derecho a la seguridad social consagrado en la Constitución.

Adicionalmente, los trabajadores mexicanos se enfrentan hoy a un elevado índice de movilidad laboral al incrementarse el número de casos que trasladan sus actividades del sector público al privado y viceversa. Esto se presenta como producto de la búsqueda del mejoramiento de sus ingresos y condiciones laborales. Particularmente quienes se emplean en el sector público, se encuentran ante la grave

imposibilidad de trasladar de un sistema a otro los beneficios sociales para los que cotizó en su anterior régimen laboral. Esto es más serio en el caso de sus derechos pensionarios, de salud y fondos de vivienda, pues cuando una persona ha cotizado para acceder a una pensión en determinada institución y aún no alcanza el tiempo requerido para obtener el beneficio, al cambiar de empleo, debe trasladarse a otro sistema de seguridad social distinto, corriendo el riesgo de perder sus contribuciones ya realizadas en el régimen antiguo por el simple transcurso del tiempo. En el nuevo sistema no se le toman en cuenta sus cuotas aportadas en otro régimen, debiendo comenzar en el nuevo régimen como si nunca hubiera sido beneficiario de la seguridad social, lo que es, a todas luces, injustificado e inequitativo.

Revertir esta situación sería factible mediante la “portabilidad de derechos”, la cual es una figura jurídica consistente en la persistencia de los ahorros en un sistema, los cuales siguen al derechohabiente durante toda su vida activo-productiva laboral, independientemente del sector en el que labore, pues al no existir la figura jurídica de la portabilidad de derechos, lo más probable es que el derechohabiente se quede sin completar requisitos en cualquiera de los dos esquemas y, por ende, pierda los beneficios a los que tiene derecho, porque en cada caso, es obvio, deben cubrirse ciertos requisitos para tener acceso a los mismos. En cierta medida, en la nueva Ley del ISSSTE se considera esta posibilidad, pero sólo de dicho organismo al IMSS, no en sentido inverso y mucho menos es obligatorio ni para ellos ni para los estados y municipios, como lo requeriría un sistema de portabilidad interinstitucional general, como ya existe y con mucha eficiencia en varios países del mundo: España, Francia, Taiwán, Chile, por sólo citar algunos.

México requiere avances en su cultura laboral, por lo que son necesarios nuevos esquemas de protección a los trabajadores, que sean transferibles y apoyen a la movilidad laboral que hoy es consecuencia de pérdida de importantes derechos como las pensiones o las cotizaciones en los fondos de vivienda y que impiden que quienes han laborado toda su vida tengan el privilegio de vivir dignamente en la vejez. Es urgente definir mecanismos que permitan a los trabajadores que han cotizado en más de un régimen de seguridad social continuar recibiendo sus beneficios, a los cuales, de continuar con esta realidad, no tendrán acceso no obstante las cuotas acumuladas.

Con la presente iniciativa se pretende abrir la posibilidad de que los trabajadores que hayan laborado en cualquiera

de los sistemas de seguridad social, ya sean federales, locales o municipales, privados o públicos, les sean reconocidos sus periodos de cotización a la seguridad social, de manera que sus contribuciones sean sumadas para que ejerzan de manera efectiva los derechos que les confiere la Constitución y que han sido fortalecidos permanentemente por este poder constituyente.

En razón de lo anterior se propone reformar el artículo 123, en su tercer párrafo, a efecto de otorgar al trabajador la universalidad de sus derechos de seguridad social, independientemente del régimen bajo el cual laboren, para tales efectos se promoverán los procedimientos que garanticen la portabilidad de conforme a las leyes reglamentarias que sean aplicables en las partes integrantes del territorio nacional.

De igual forma, se propone en la fracción XII del apartado A, el derecho de los trabajadores que cambien de régimen laboral, a que se tomen en cuenta en el nuevo régimen los requisitos cumplidos y las cotizaciones realizadas con motivo del acceso a los beneficios otorgados por los fondos de vivienda.

Se propone en la fracción XXIX de este mismo apartado considerar los requisitos cubiertos y cotizaciones realizadas para el acceso a los beneficios de la seguridad social, en caso de que los trabajadores trasladen sus actividades a un régimen laboral distinto.

En lo que respecta al apartado B del mismo artículo, se adiciona un tercer párrafo al inciso f) de la fracción XI, a efecto de garantizar a los trabajadores el respeto a los requisitos cubiertos y las cotizaciones realizadas para acceder a los beneficios de la seguridad social, en el caso de que trasladen sus actividades laborales a un régimen distinto.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente

### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el cuarto párrafo y el apartado A en su fracción XXIX, y se adicionan un párrafo tercero a la fracción XII del apartado A y un párrafo tercero en el inciso f) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123. ....**

.....

.....

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil y a la **universalidad de sus derechos de seguridad social independientemente del régimen bajo el cual laboren**; al efecto, se promoverán la creación de empleos, la organización social para el trabajo y los **procedimientos que garanticen la portabilidad de derechos a la seguridad social conforme a las leyes reglamentarias aplicables en todas las partes integrantes del territorio nacional.**

.....

**A. ....****I. a XI. ....****XII. ....**

.....

**Los trabajadores que cambien de régimen laboral tendrán derecho a que se tomen en cuenta en el nuevo régimen los requisitos cumplidos y las cotizaciones realizadas para continuar disfrutando de este beneficio.**

.....

.....

.....

**XIII a XXVIII. ....**

**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. **Los derechos de los trabaja-**

**dores por estos conceptos y los requisitos cubiertos y cotizaciones realizadas para el acceso a los mismos serán tomados en cuenta en caso de que éste traslade sus actividades a un régimen laboral distinto.**

**XXX. a XXXI. ....**

.....

**B. ....****I. a X. ....****XI. ....****a) a f). ....**

.....

**Los trabajadores tendrán derecho a que les sean respetados los requisitos cubiertos y las cotizaciones realizadas para acceder a los beneficios de la seguridad social en el caso de que trasladen sus actividades laborales a un régimen distinto.**

**XII. a XIV. ....****Transitorios**

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

**Segundo.** Remítase a la honorable Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2007.— Diputado Carlos Ernesto Zatarain González (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Gracias, diputado Carlos Zatarain González. **Túrnese su iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales e inscribese su intervención íntegra en el Diario de los Debates.**

## CODIGO PENAL FEDERAL

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió de la diputada María del Carmen Salvatori Bronca, del Grupo Parlamentario de Convergencia, iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María del Carmen Salvatori Bronca, del Grupo Parlamentario de Convergencia

Con fundamento en la facultad tutelada en los artículos 71, fracción II, y 72 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, en mi carácter de diputada federal de la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados de la LX Legislatura la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Los derechos de las mujeres constituyen, en el concepto del jurista venezolano Pedro Nikken, una categoría de derechos humanos que implica diversas obligaciones a cargo del gobierno. Esto quiere decir que el Estado es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos; y por otro lado, en sentido estricto, sólo él puede violarlos.

La lucha por lo que hoy llamamos “derechos de las mujeres” ha sido precisamente ésa: que los Estados asuman que deben circunscribir el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad de las mujeres.

En otras palabras, si los derechos humanos de las mujeres son en primer término intrínsecos a su naturaleza y vida, no pueden tolerarse actos u omisiones del Estado que los violenten.

En México, la violencia de género, en tanto problemática social, ha alcanzado un importante reconocimiento en términos oficiales. Por tanto, ha llegado el momento de exigir que ello se traduzca en un sistema de procuración de justicia que garantice verdaderamente a las víctimas de violencia

que tal delito en ofensa de sus derechos no quedará impune, pues la impunidad termina constituyendo una incitación para los agresores.

Partimos aquí reconociendo que tolerar la violencia contra las mujeres convierte a una sociedad y al Estado que forma en cómplices de ella, y en violadores de derechos humanos.

Nada más lejos de los principios de justicia, desarrollo, inclusión y democracia a los que aspiramos en México.

Justamente una visión amplia de los derechos humanos es la esencia de la nueva Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la que si bien representa un gran avance en materia de prevención y atención, también ha dejado una serie de vacíos, específicamente por lo que se refiere a la penalización de este delito.

Por ello, uno de los mayores desafíos que tenemos como país es hacer que nuestras leyes en materia de equidad y erradicación de la violencia funcionen y sean efectivas en sus objetivos.

Quienes trabajan directamente en la atención de víctimas de violencia de género o familiar desde el ámbito de la justicia ven con claridad que la nueva ley, lamentablemente, no ha transformado de manera decisiva su trabajo y se encuentran muchas veces atados de manos para proceder en términos de ley contra los agresores.

Por tanto, resulta evidente que pese al reconocido logro que implica la nueva ley, el Estado mexicano aún no ha subsanado su responsabilidad en materia de atención y sanción de los delitos de violencia contra las mujeres, lo que nos pone a los legisladores frente a la responsabilidad moral y política de armonizar nuestras leyes punitivas, de tal suerte que nuestro Estado deje de ser tolerante con la violencia contra las mujeres.

Una reforma indispensable en el camino de lograr tolerancia cero a la violencia contra las mujeres es que el Código Penal distinga entre “violencia familiar” y “violencia contra las mujeres”, en el entendido de que un delito no comprende el otro.

Es decir, la violencia familiar como fenómeno tipificado ya en la ley no incluye la violencia de género, tal como está prevista y descrita en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En dicha ley se define la *violencia contra las mujeres* como “cualquier acto u

omisión, basado en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, sexual, económico o la muerte, tanto en el ámbito privado como público”.

Por ello en esta reforma se plantea que el Capítulo VIII del Código Penal Federal contenga en el artículo 343 Bis la definición correcta de *violencia contra las mujeres*, de tal suerte que en el proceso de procuración de justicia no se prive a las mujeres víctimas de violencia de la correcta tipificación y sanción del delito que se ha cometido en ofensa de su dignidad y derechos.

De igual manera, esta propuesta de reforma y adición del artículo 343 Bis pretende que, de acuerdo con lo que establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se amplíe la descripción de “agresor”, en el entendido de que éste no siempre se halla en el seno familiar o no está necesariamente unido a la víctima por una relación de parentesco o consanguinidad o cohabitación, como marca la ley en el caso de violencia familiar.

Como sabemos, en la violencia contra las mujeres el agresor es muchas veces un desconocido. Como testimonio de ello están los miles de feminicidios en el país.

Igualmente, hemos dicho innumerables veces que necesitamos penas más estrictas contra los agresores de mujeres. Por ello se propone imponer una pena de uno a ocho años de prisión, manteniendo la disposición de que se perderá derecho a pensión alimenticia, en el caso de ser cónyuge o concubino y que se sujetará al agresor a tratamiento psicológico.

Otra importante reforma que incluye esta iniciativa es que el delito de violencia contra la mujer sea perseguido de oficio y no mediante querrela de la parte ofendida.

Esta reforma es crucial para la protección de las víctimas, pues a nadie se oculta el estado de extrema vulnerabilidad y desprotección en que se percibe a sí misma una mujer víctima de violencia, más aún cuando el agresor convive con ella en el mismo domicilio.

Por ello, obligar a una mujer que ha logrado sobreponerse a su miedo para denunciar a su agresor a que ratifique en innumerables ocasiones su denuncia equivale a negarle el acceso a la justicia a que tiene derecho por principio y por ley.

Adicionalmente, es imprescindible que las medidas precautorias solicitadas para proteger a una víctima de violencia sean vigiladas con toda puntualidad y responsabilidad por quien las dicta porque estamos protegiendo a una mujer cuya vida corre peligro a causa de la violencia de género.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente

### Proyecto de Decreto

**Artículo 343 Bis.** Por *violencia familiar* se considera **todo acto u omisión físico o moral que se ejerce contra un miembro de la familia por otro integrante de ésta contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones.**

**Por *violencia contra la mujer* se considera todo acto abusivo de poder u omisión intencional dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar.**

Comete el delito de violencia familiar el pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado.

**Comete el delito de violencia contra la mujer quien, sin importar que tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho, le inflija cualquier tipo de violencia.**

A quien cometa el delito de violencia familiar se impondrán de seis meses a cuatro años de prisión y perderá el derecho de pensión alimenticia. Asimismo, se le sujetará a tratamiento psicológico especializado.

**A quien cometa el delito de violencia contra la mujer se impondrán de uno a ocho años de prisión y perderá el derecho de pensión alimenticia. Asimismo, se le sujetará a tratamiento psicológico especializado.**

**Una vez realizada la denuncia por la parte ofendida, en cualquiera de los delitos descritos, el proceso se seguirá de oficio, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz, en que se perseguirá de oficio.**

**Artículo 343 Ter. Se deroga.**

**Artículo 343 Quáter.** En todos los casos previstos en los dos artículos precedentes, el Ministerio Público deberá solicitar las medidas precautorias **para salvaguardar la integridad física y moral de las víctimas y vigilar el cumplimiento de dichas medidas.**

México, DF, a 4 de diciembre de 2007.— Diputada María del Carmen Salvatori Bronca (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Justicia.**

---

**LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió, asimismo, del diputado Jorge Toledo Luis, del Grupo Parlamentario del PRI, iniciativa que reforma el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo del diputado Jorge Toledo Luis, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en 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, someto a la consideración de la honorable Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México tiene una de sus principales debilidades en la extendida marginación social, que se caracteriza por casi 70 millones de personas en situación de pobreza y más de 30 millones en extrema pobreza. No obstante, la pobreza puede diferenciarse en varias categorías, como se precisa en los diferentes tipos clasificados en la política de desarrollo social, que abarca las de patrimonio, de capacidades y de alimentación. En el caso de su expresión territorial, la pobreza se clasifica de acuerdo al nivel de marginalidad pre-

sente en cada uno de sus municipios, que es una vertiente de graves contrastes.

El reporte de las Metas del Milenio formulado por la ONU es contundente al expresar literalmente que en México subsisten municipios con nivel de vida similares a los de Europa, como es el caso de San Pedro Garza García, frente a otros que se asemejan a los de las regiones más subdesarrolladas de África, como es el caso de cientos de municipios ubicados en Chiapas, Veracruz, Guerrero y Oaxaca. En este último caso el suscrito constata personalmente en su distrito la angustia cotidiana de municipios que subsisten por los apoyos federales, al carecer de cualquier fuente de financiamiento propio y cuya actividad predominante es la agricultura, que apenas es de aprovechamiento circunstancial familiar.

La marginación social de los municipios, se define por aquellos en los que sus pobladores no tienen lo mínimo indispensable para vivir con dignidad, los que no tienen agua, drenaje, energía eléctrica, los que no tienen la oportunidad de contar con servicios educativos básicos, que se ve reflejado en altos índices de analfabetismo, por lo que se clasifica en muy alta, alta, media, baja y muy baja, siendo la mayoría los que se clasifican en alta y muy alta.

El índice de marginación municipal refleja el grado de carencias de la población, principalmente por no contar con los bienes y servicios esenciales para la satisfacción de sus necesidades básicas. Este índice constituye el inverso del índice de desarrollo humano, es decir, aquel en el cual los municipios con grado bajo de desarrollo humano tienen un índice de marginación muy alto y viceversa.

Existen programas sociales encaminados a combatir la marginación social en los municipios, destinados a evitar los rezagos en la educación, proporcionar salud, apoyar a las familias en pobreza extrema, garantizar el abasto de productos básicos a precios bajos, otorgar subsidios para construir o ampliar viviendas, mejorar las condiciones de vida y laborales de los jornaleros agrícolas, entre otros.

La regulación y aplicación de estos programas se encuentra en la Ley General de Desarrollo Social, aprobada por unanimidad en el año de 2004. Dicha ley surgió con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Carta Magna, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social, teniendo como principios la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la participación social, la sustentabilidad y la transparencia.

Esta ley también regula al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), considerándolo como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.

Dicho organismo tiene la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza, así como formar parte de un esquema institucional que permita que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones.

El propósito fundamental del Coneval es revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social a través de dos elementos. El primero es normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.

El segundo es establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando que se efectúe con transparencia, objetividad y rigor técnico.

De acuerdo con la evaluación de los estudios de medición de la pobreza, se puede establecer cuáles son las zonas de atención prioritaria, que marca la ley para distribuir, con formulas que tienen el objeto de ser imparciales y objetivas los recursos sociales, habida cuenta de la comprobada manipulación gubernamental, con propósitos electorales, que han quedado circunscritos para la historia en el celebre dictamen del Tribunal Electoral respecto de la elección federal del 2006.

Las zonas de atención prioritaria deben integrarse por todas aquellas entidades y municipios que presentan índices elevados de rezago social, marginación o ambas condiciones. Aunque en muchas ocasiones hay dudas sobre la integración de la lista de los municipios considerados como parte de estas zonas.

Las zonas de atención prioritaria son básicas para orientar a nivel regional los programas de combate a la pobreza. Se deben basar en un esquema federalista, porque permiten una negociación clara con las autoridades estatales, permitiendo consolidar los convenios únicos de desarrollo social.

Tales zonas llevan una aplicación de cerca de 20 años y permiten identificar necesidades y recursos comunitarios

para atender a zonas de extrema pobreza, como las que existen en las áreas montañosas, en donde viven en un nivel de marginalidad más de 12 millones de personas.

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, su definición debe ser anual y actualizarse de acuerdo al estudio de la Coneval, pero lamentablemente ni en 2006 ni en 2007 se establecieron tales zonas, abriendo sospechosamente un periodo de amplia discrecionalidad por parte de las autoridades federales, que orientaron los programas sociales hacia varias regiones sin aparente justificación metodológica, propiciando inclusive que algunos municipios quedaron fuera de tales apoyos, pese a que el índice de marginalidad municipal los clasifica en el nivel de muy alta.

Aunado a ello, es preocupante que aún existe discrecionalidad e imprecisión en la elaboración de la lista de las zonas de atención prioritaria, ya que no se establece con claridad el motivo de la inclusión o exclusión de los municipios, afectando a su población. Como ejemplo, tenemos que en el año 2007, no se actualizó la lista de las zonas de atención prioritaria y en el Programa 100 x 100 que puso en marcha el gobierno federal no se tomó en cuenta a varios municipios de Oaxaca, como San Bartolomé Ayautla y San Martín Peras, que son considerados como municipios de muy alta marginalidad y rezago social.

Por ello, nos parece necesario que se fortalezca en la Ley la obligación del gobierno federal de tomar como base la evaluación que realiza el Coneval, para declarar y actualizar las zonas de atención prioritaria año con año, incluyendo también al mayor número de municipios posibles, así como establecer en forma amplia y objetiva las causas de inclusión o exclusión de ellos.

Con la presente reforma, se cristalizarían tres importantes objetivos que permitirían dar rigor al establecimiento de las zonas de atención prioritaria, a los estudios de la Coneval y a la transparencia en la incorporación de los municipios. Para ello, se modifica la posición actual de la evaluación de resultados de la medición de la pobreza que son considerados referente, para ser base obligada de información para determinar dichas zonas.

El segundo objetivo se cumple al adicionar un segundo párrafo al artículo 30 de la ley para establecer que las zonas de atención prioritaria constituyen el principal mecanismo para la asignación de recursos sociales en los municipios, estableciendo que su incorporación debe ser creciente, evi-

tando la tendencia a su recorte y la posibilidad de que este importante medio sea sustituido aun transitoriamente por otros programas, como fue el caso de los años mencionados en que operó el denominado “100 x 100”.

El tercer objetivo se cumpliría, al amparo de la necesidad de la transparencia, estableciendo la obligación de que en la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados conteniendo la información de las zonas de atención prioritaria se inscriba una parte en donde explícitamente se señalen las razones por las cuales se incorporan a nuevos municipios o se excluyen a municipios que recibían recursos sociales por este mecanismo.

En tal virtud, la presente iniciativa cumple con varios valores fundamentales que deben regir la política social, como son la inclusión, la precisión, el federalismo, la legalidad y la transparencia.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 30.** El Ejecutivo federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como base las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las zonas de atención prioritaria constituyen el principal mecanismo para la asignación de recursos federales para el desarrollo social. Su establecimiento promoverá la inclusión anual del mayor número de municipios posible.

En el proyecto de integración de las zonas de atención prioritaria se incluirá un apartado en donde se expliquen las razones técnicas por las cuales se incorporan a nuevos municipios o se excluyen a otros que hayan sido considerados en el ejercicio fiscal anterior.

### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor para efectos del ejercicio fiscal de 2009.

**Segundo.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 4 de diciembre de 2007.— Diputado Jorge Toledo Luis (rúbrica).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Desarrollo Social.**

---

### **LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA**

---

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se recibió del diputado Juan Guerra Ochoa, del Grupo Parlamentario del PRD, iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica.

**La Secretaria diputada María Mercedes Maciel Ortíz:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, a cargo del diputado Juan Nicasio Guerra Ochoa, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo previsto por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La regulación y las instituciones de competencia constituyen un fenómeno relativamente nuevo en los países desarrollados e incluso en aquellos que se encuentran en vías de desarrollarse.

Para mostrar sólo un dato, después de la Segunda Guerra Mundial, muchos países industrializados iniciaron apenas un proceso de promulgación de leyes dirigidas a crear condiciones de una competencia económica más equitativa en sus mercados internos.

Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, la adopción de leyes de competencia comenzó en el decenio de 1990. México, India, Colombia y Kenia aprobaron normas para regular la competencia a principio de esa década.<sup>1</sup>

De manera específica, en México, a finales de 1992 el Congreso de la Unión promulgó la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), de la cual surgió la Comisión Federal de Competencia (CFC), institución encargada de la implementación de la política y la ley de competencia.

La CFC, creada en 1993, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, encargado de aplicar la LFCE en México. La CFC está conformada por cinco comisionados, de los cuales uno es el Presidente; así como 12 Direcciones Generales. La Comisión cuenta además con una plantilla de 175 personas: 134 profesionistas y 41 de apoyo administrativo.<sup>2</sup>

De acuerdo con la propia CFC, las acciones que realiza esta institución que tiene como objetivo velar por la sana competencia económica del país, son las siguientes:

1. Autorizar, condicionar o impedir las concentraciones (generalmente adquisiciones y fusiones de empresas) que, por su importancia, pudieran tener efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia;
2. Emitir opinión favorable sobre los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, derechos u otros bienes propiedad del Estado (generalmente mediante licitaciones o privatizaciones), conforme a la LFCE y otras normas sectoriales, para evitar fenómenos de concentración;
3. Sancionar las prácticas monopólicas prohibidas por la LFCE, tanto las absolutas (acuerdos entre empresas para manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones), como las relativas, que pueden realizar empresas con poder de mercado (entre otras, la división vertical de mercados, las ventas atadas, la negación de trato, la depredación de precios y la imposición de restricciones a la reventa de productos); y

4. Promover la aplicación de criterios homogéneos de competencia económica en las políticas públicas y la regulación de la actividad económica, con el fin de evitar las barreras legislativas o administrativas al proceso de competencia y libre concurrencia (promoción de la competencia).<sup>3</sup>

Empero, es necesario señalar cuáles han sido los principales aspectos de la CFC como órgano encargado de la equidad en la competencia económica de México. En particular, de 1993 a 2004, los casos atendidos por la CFC tuvieron una tendencia creciente. Ya que de 148 casos en 1993-94, se pasó a mil 450 casos para 2003; esto es un incremento de más de 800 por ciento en el número de casos tratados.<sup>4</sup>

De 1993 a 2004 la CFC revisó 507 casos de prácticas monopolísticas, de los cuales 357 fueron denuncias, y el resto (150) fueron investigaciones de oficio. Es decir, el 70 por ciento de los casos fueron denuncias presentadas y el 30 por ciento sólo fue investigaciones de oficio. Para hacerlo más ilustrativo, en el gráfico 1 del anexo se observa que a partir de 1997 existe un crecimiento pronunciado de las denuncias, mientras que las investigaciones por oficio experimentan una clara tendencia a la baja. Ante esto, es posible señalar lo siguiente: “tal diferencia entre denuncias y las investigaciones de oficio no se percibe comúnmente en otras comisiones de competencia. Por ejemplo, Davies y Driffield (1999) documentan que para la Comisión de Fusiones y Monopolios (MMC, por sus siglas en inglés) del Reino Unido las investigaciones de oficio constituyen un aspecto prioritario en la tareas cotidianas de la autoridad”.<sup>5</sup>

Esto nos lleva a reflexionar sobre la pertinencia de fortalecer a la CFC a través de que la misma tenga como objetivo prioritario llevar a cabo investigaciones de oficio con el propósito de evitar que el árbitro y la propia institución parcialicen su labor a favor de una u otra empresa que realice prácticas monopólicas en sus distintas acepciones.

Todavía más, los sectores propensos a prácticas monopólicas u oligopólicas se conforman por dos o por un conglomerado oligopólico que compiten por el mercado utilizando también prácticas de uso que atenta contra una equitativa competencia. **Lo que se intenta evitar a través de este proyecto de decreto es que el árbitro de la competencia favorezca a una empresa monopólica con el argumento de combatir las prácticas monopólicas de otra compañía.**

En el caso de las fusiones y la CFC, de 1993 a 2004 las que fueron objetadas representaron apenas el 1 por ciento del total. En contrapartida, el 88 por ciento de las fusiones fueron aprobadas sin condición alguna, mientras que el número de condicionadas sólo representó el 8 por ciento del total.<sup>6</sup>

Por otra parte, la CFC ha venido señalando algunas carencias de la LFCE para impulsar una verdadera política de competencia como elemento central para impulsar la competitividad de la economía mexicana. De acuerdo con la propia institución de competencia es “indispensable fortalecer la política de competencia y realizar las reformas claves al sector”, las cuales son las siguientes:<sup>7</sup>

1. En materia de políticas de competencia propone reformar el marco legal de competencia y fortalecer las facultades de la CFC.
2. En el caso de los sectores regulados es necesario eliminar las restricciones artificiales a la entrada de nuevos competidores y garantizar acceso no discriminatorio a infraestructura esencial.

Las propuestas específicas se centran en lo siguiente:

1. Reformas a la LFCE. En este caso la CFC propone incluir el concepto de poder sustancial conjunto aludiendo a las prácticas duopólicas u oligopólicas; medidas precautorias y/o cautelares en el procedimiento e incrementar de manera sustancial el monto de las sanciones.
2. Reformas al Código Penal. Volver aplicable el artículo 253 y acercarlo a la práctica internacional de sancionar penalmente las prácticas monopólicas absolutas.

Si bien es cierto que es necesario fortalecer a la CFC también es conveniente que se cuente con un árbitro y con una institución que garantice imparcialidad. Por ello, este proyecto de decreto pretende que el pleno de la CFC sea integrado por siete comisionados y no cinco, como lo establece el artículo 25 de la Ley vigente en la materia. Esto daría una mayor riqueza de opinión a las decisiones que tome el pleno para garantizar la objetividad de sus resoluciones.

Asimismo, y a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia a una acción de inconstitucionalidad, publicada el 12 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, se reforma el primer párrafo del artículo 26 y la fracción III

del artículo 28 de la Ley Federal de Competencia Económica.

También en esta reforma se considera que es necesario garantizar la imparcialidad a través de una mayor movilidad de los comisionados para ofrecer imparcialidad. El artículo 27 de la Ley en comento estipula que los comisionados durarán 10 años desempeñando su trabajo al seno del pleno de la CFC. La propuesta de reforma es que sean 6 años sin que este periodo pueda ser renovado. De igual forma la designación se hace de manera escalonada cada año para profundizar toda vía más la movilidad.

También se reforma el artículo 28 para que el Presidente de la CFC dure en el cargo dos años con la posibilidad de renovarse una sola vez. De acuerdo con la ley vigente, el presidente dura 6 años, con lo cual se pretende que, al igual que sus comisionados, se vayan renovando permanentemente para que todos los agentes económicos sientan la garantía de que la CFC como institución encargada de vigilar la sana competencia actúe con objetividad en cada una de sus resoluciones.

Finalmente, con el propósito de coadyuvar a la transparencia, se modifica el artículo 30 para que sean notificados de manera directa los agentes económicos involucrados en cualquier investigación de la CFC.

Es por ello, legisladoras y legisladores, que acudo a su sensibilidad para que vayamos juntos en esta iniciativa necesaria para la competencia económica de México.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma y adicionan los artículos 25, 26, 27, 28 y 30 de la **Ley Federal de Competencia Económica**, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 25.** El pleno estará integrado por **siete** comisionados, incluyendo al presidente de la comisión. Deliberará en forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad.

...

**Artículo 26.** Los comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo federal.

...

**I. y II. ...**

**Artículo 27.** Los comisionados serán designados para desempeñar sus puestos por periodos de **seis** años, no renovables, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa grave, debidamente justificadas.

**Los comisionados se irán designando gradualmente, uno por año en el mes de diciembre de cada año, en forma consecutiva.**

**Artículo 28.** El presidente de la comisión será designado por el titular del Ejecutivo federal por **dos** años, **renovables por una sola vez**, al término de los cuales, finalizará su periodo de **seis** años como Comisionado. Tendrá las siguientes facultades:

**I. y II. ...**

**III.** Presentar al titular del Ejecutivo federal un informe anual sobre el desempeño de la comisión, que deberá ser publicado;

**Artículo 30.** La investigación de la comisión se inicia de oficio o a petición de parte.

El secretario ejecutivo dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá contener, cuando menos, la probable violación a investigar y el mercado en el que se realiza, con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en dicha investigación. **Asimismo, deberá ser notificado en forma personal a cada uno de los agentes económicos involucrados en el procedimiento de investigación o a sus legítimos representantes.**

**A más tardar al día hábil siguiente a la fecha de haberse notificado a todos y cada uno de los agentes económicos involucrados, se publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del acuerdo de inicio, el cual deberá contener, cuando menos, la probable violación a investigar y el mercado en el que se realiza, con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en dicha investigación.**

El extracto podrá ser difundido en cualquier otro medio de comunicación cuando el asunto sea relevante a juicio de la comisión. En ningún caso, se revelará en el extracto el nombre, denominación o razón social de los agentes económicos involucrados en la investigación.

...

...

...

...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** Los comisionados adicionales con base en la reforma al artículo 25 del presente decreto serán nombrados por el titular del Ejecutivo federal el 1o. de diciembre siguiente a partir de la entrada en vigor de este decreto.

**Artículo Tercero.** Los comisionados nombrados con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto continuarán en su encargo hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados.

Los futuros nombramientos de los comisionados se harán conforme al artículo 26 del presente decreto.

**Artículo Cuarto.** Las modificaciones al reglamento de esta ley deberán expedirse dentro de los 180 días siguientes a la publicación del presente decreto.

### Notas:

1 Véase, Ávalos, M. (2006) "Condiciones generales de competencia: el caso de México", en *Serie de estudios y perspectivas número 48*, CEPAL, Unidad de Comercio Internacional e Industria, mayo de 2006, México, p. 7.

2 Véase Comisión Federal de Competencia en línea: <http://www.cfc.gob.mx>

3 *Ibidem*.

4 Op. Cit. Ávalos (2006), pp. 27-28.

5 Op. Cit. Ávalos (2006), p. 29. Véase también Davies, S. W., N. L. Driffield y R. Clarke (1999) "Monopoly in the UK: What determines whether the MMC finds against the investigated firms?", *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XLVII, No. 3, pp. 263-283.

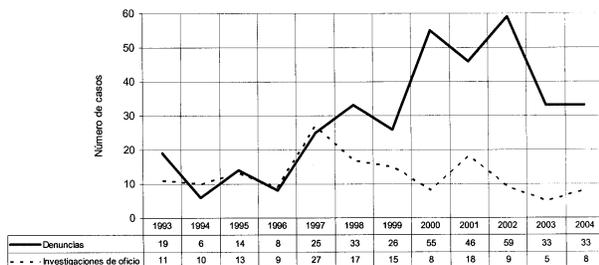
6 Al respecto, Ávalos, 2006, p. 34, establece lo siguiente: "Es interesante observar que en el periodo 1997-1998 ocurrieron fusiones con poco valor. En contraste, a partir de 1999 empezó una tendencia creciente y se dieron fusiones con gran valor monetario, llegando al máximo de mil 168 millones de pesos en 2000. Por ejemplo, en ese año se dio la controvertida fusión entre Citigroup Inc. y Banamex Accival, SA de CV. En realidad, en el lapso 1999-2001 se registró un proceso masivo de reasignación de activos vía fusiones. Después de 2001 se presenta una tendencia a la baja, ya que se totalizó 840 millones de pesos, monto todavía mayor que el valor promedio de las fusiones en el periodo 1997-1998".

7 Véase Pérez E. (2007) Reformas para mejorar la competencia (mimeo), Comisión Federal de Competencia, octubre de 2007, México.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2007.— Diputado Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica).»

#### Anexo

Gráfico 1. México: Prácticas monopolísticas, denuncias versus investigaciones de oficio, 1993-2004.



Fuente: Ávalos, M. (2006) "Condiciones generales de competencia: el caso de México", en *Serie de estudios y perspectivas No. 48*, CEPAL. Unidad de Comercio Internacional e Industria, mayo de 2006, México, pp. 30-31.

Nota: Elaboración propia con base en la fuente.

### El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Túrnese a la Comisión de Economía.

Se retira del orden del día la intervención del diputado Felipe Díaz Garibay, para presentar iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### ARTICULOS 46, 76 Y 105 CONSTITUCIONALES

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Se concede ahora el uso de la palabra al diputado Gustavo Macías Zambrano, para presentar iniciativa que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**El diputado Gustavo Macías Zambrano:** Con su permiso, señor Presidente.

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:** Adelante, diputado.

**El diputado Gustavo Macías Zambrano:** El suscrito, diputado Gustavo Macías Zambrano, a nombre propio y de los diputados Miguel Ángel Monraz Ibarra, Mario Salazar Madera, Omar Antonio Borboa Becerra y Mario Eduardo Moreno Álvarez, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, viene a presentar iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46; se deroga la fracción XI del artículo 76; y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cumplir y hacer cumplir la Constitución no es un acto arbitrario ni producto del capricho de los hombres, por el contrario, es la única forma práctica y legítima de conjugar los factores fundamentales que constituyen la esencia misma de la estabilidad jurídica y política de México. Por lo mismo, no basta que la Constitución exista, es necesario su acatamiento. Ésta es la tarea básica de un buen gobierno.

La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México. En ella la nación expresa su decisión fundamental y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, es catálogo ideológico, porque en sus preceptos están inscritos los principios rectores de la sociedad en la que vivimos.

En la búsqueda de los órganos competentes y de los procedimientos idóneos para salvaguardar el orden constitucional, se pueden tomar decisiones incorrectas si se parte de supuestos equivocados, tal es el caso de la reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de re-

formas a los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de esta reforma constitucional el órgano reformador de la Constitución dispuso que el Senado de la República sea ahora el competente para conocer de los conflictos de límites entre las entidades federativas, quitando esa facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien conocía de esos asuntos en controversias constitucionales.

La presente iniciativa tiene como objetivo devolver esa facultad a nuestro Tribunal Constitucional con base, entre otros, en los siguientes argumentos:

El Senado es un ente eminentemente político, la resolución de los conflictos será al contentillo del consenso político, sin tomar en consideración los diversos factores que participan en el problema y los diversos actores que se ven involucrados.

A contrario sensu, el compartimiento que tendría un órgano del Poder Judicial de la Federación como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en el artículo 100 constitucional le estatuye los principios a los que deberá plegar su desempeño en su función que son: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Se afirma también que la reforma constitucional fue un retroceso, ya que se había avanzado mucho en el campo de la justicia constitucional en nuestro país, en la reforma de 1994 que otorgó facultades del Tribunal Constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para Acción Nacional la realización de la justicia es atribución primaria del Estado, la honesta, efectiva y fecunda actuación de este valor es la mejor garantía que puede otorgarse a los derechos fundamentales de la persona humana y de las comunidades naturales. Es además, condición necesaria de armonía social y de bien común, por eso es que se presenta la siguiente iniciativa.

Señor Presidente, en razón de la brevedad del tiempo, le solicito que el texto íntegro de la iniciativa que ahora presento a nombre de mis compañeros, sea insertado en el Diario de los Debates. Por su atención, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del PAN

Los suscritos, Gustavo Macías Zambrano, Miguel Ángel Monraz Ibarra, Mario Salazar Madera, Omar Antonio Borboa Becerra, Mario Eduardo Moreno Álvarez, Diputados Federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46; se deroga la fracción XI del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### I

Cumplir y hacer cumplir la Constitución no es un acto arbitrario ni producto del capricho de los hombres, por el contrario, es la única forma práctica y legítima de conjugar los factores fundamentales que constituyen la esencia misma de la estabilidad jurídica y política de México. Por lo mismo, no basta que la Constitución exista, es necesario su acatamiento; esta es la tarea básica de un buen gobierno.

El jurista André Hauriú la define así: “La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta”<sup>1</sup>, por lo que la violación de ésta, sería ir en contra del gobierno y de la vida en comunidad, en contra de la existencia misma del Estado.

Al respecto, Fernando Lasalle da su concepto de Constitución, diciendo que ésta es “la suma de los factores reales de poder que rigen ese país”<sup>2</sup>, siendo estos factores la “fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, mas que tal y como son”<sup>3</sup>.

Entonces, conforme a Lasalle, la violación del orden jurídico constitucional, es ir en contra de los factores reales de poder, que han dejado de ser simples factores de poder al haberseles dado expresión escrita y ser plasmados en la

Constitución, y son entonces derecho, instituciones jurídicas, y como dice Lasalle, quien atente contra esos factores, atenta contra la ley, y debe ser castigado.

Basándose en los dos conceptos arriba citados, se puede concluir que la Constitución es:

1. Un conjunto de normas jurídicas.
2. Éstas regulan la actividad tanto de los órganos del Estado como la de los individuos que en él viven.
3. Esas normas son el reflejo de una época determinada y de ciertos grupos que dejaron plasmados en ella sus intereses y su visión, para así poder mantenerse en el poder.
4. Todas las normas y actos de autoridad que emanen dentro de este orden jurídico total, deben de ajustarse a esa Constitución.
5. Como derecho positivo que debe ser, la Constitución debe contemplar los medios para su defensa, los procedimientos que se deben seguir para anular los actos y normas que la violen, y la forma en que se deben de castigar esas transgresiones.

Esta última característica es la que hace que un Constitución sea normativa y no sólo de nombre (Constitución nominal) como lo menciona Karl Loewenstein<sup>4</sup>, en la que se prevén instrumentos eficaces para garantizar la vigencia real de sus normas y el respeto cabal de sus principios, en vista de los logros esenciales del constitucionalismo: evitar el abuso de poder, dividiendo su aplicación y ejercicio, y garantizando la existencia de un ámbito de derechos dentro del cual los individuos puedan sentirse seguros de que no habrán de ser molestados por el poder público y en caso de serlo, contar con instrumentos para combatir dichos actos.

La suma de todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar la constitucionalidad normativa, así como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales, es lo que la doctrina ha denominado con el nombre de defensa de la Constitución.<sup>5</sup>

Defender la Constitución es la manera de preservar la paz, la libertad y la justicia en un Estado Constitucional de Derecho. Es además, la forma de mantener intactos los prin-

cipios fundamentales de la civilización contemporánea, pues el estado democrático encarna y tutela los valores ciudadanos. Proteger la Constitución, es, en un sentido más general, defender el Estado constitucional y democrático en su totalidad.

La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México. En ella la nación expresa su decisión fundamental y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad. Es catálogo ideológico, porque en sus preceptos están inscritos los principios rectores de la sociedad en que vivimos: La igualdad, la libertad en todas sus manifestaciones y la seguridad jurídica, como premisas axiológicas que determinan la legitimidad o la ilegitimidad de los actos de autoridad. Es el único punto de partida y el único apoyo real para todo programa que sinceramente se proponga servir a México y a los mexicanos: A México porque preserva sus tradiciones, salva su pasado, afirma su presente y proyecta su porvenir. A los mexicanos, porque les asegura el disfrute de sus derechos con equidad y justicia y les delimita el cumplimiento de sus deberes con razón y sentido de responsabilidad.

No es producto sino proceso; no es forma de actividad sino la actividad misma; es forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida.

Su sabiduría permite armonizar elementos al parecer antitéticos, el orden y la libertad, lo individual y lo social, el capital y el trabajo, el ejido y la pequeña propiedad, el respeto a las creencias y la libertad de cultos, la libre opinión y la unidad nacional.

En ella se consagran las libertades individuales, en la parte dogmática; y las reivindicaciones sociales y la protección a los grupos económicamente débiles, en la que puede considerarse la parte programática.

Se desprende también de su texto, la estructura jurídica del gobierno. Reivindica para la nación la forma republicana, democrática y representativa y adopta la forma de Estado federal, que ha propiciado nuestro proceso histórico de concentración nacional.

La división de poderes es otra de sus estructuras fundamentales, en la que se establece cuáles son los órganos del Estado y cuáles sus atribuciones y competencias.

México es pues un Estado de Derecho en el que la Constitución sustituye el gobierno de los hombres. Todo Estado

de Derecho es, ciertamente, un Estado legal, un Estado en que todas sus facultades son mensurables, limitadas, calculables de acuerdo con un plan de competencias preestablecido.

Somos un Estado constitucional, regido por una Ley Suprema, cuyo imperativo obliga a gobernantes y gobernados. Norma surgida de un acto de auténtica soberanía y encaminada a impedir el abuso y a garantizar el derecho, a fincar el orden y el progreso en el desarrollo armónico del hombre, de la familia y de la nación, manteniendo el poder del Estado y sus órganos, dentro de la esfera de sus limitadas facultades legales.

### La Supremacía Constitucional

Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la Constitución, pues de ella depende todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento. Todo acto, hecho o relación encuentra en definitiva, en la Constitución, el fundamento y la justificación de su juridicidad.

Empero, no obstante su notable trascendencia institucional, al principio de la supremacía constitucional no dejaría de ser sino una mera declaración teórica, si la Constitución omitiera organizar procedimientos para hacerlo efectivo en la dinámica política.

La supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico y la del Poder Constituyente sobre los poderes constituidos determina la necesidad de que toda ley y todo acto público en general sean conforme a las disposiciones constitucionales. Si la Constitución instituye al Poder Legislativo y a los demás órganos de gobierno; si delimita sus competencias y les impone, por tanto, limitaciones todo acto en el que se excedan de sus facultades expresas, es jurídicamente nulo y no debe producir efectos, pues con el quebrantamiento de la Constitución, se destruiría la base de la propia actividad legislativa y el fundamento legítimo de toda autoridad.

Para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y de todo acto público en general e impedir que los inconstitucionales produzcan efectos, es necesario que exista una autoridad o un órgano competente y

unos procedimientos especiales. Si éstos no existen, la superioridad constitucional no pasará de ser una simple afirmación, un principio teórico o un mandamiento ético.

## II

En la búsqueda de los órganos competentes y de los procedimientos idóneos para salvaguardar el orden constitucional se pueden tomar decisiones incorrectas si se parte de supuestos equivocados.

Tal es el caso de la reforma constitucional de ocho de diciembre de dos mil cinco, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reformas a los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>6</sup> Estas reformas consistieron básicamente en lo siguiente:

1. Se facultó a las entidades federativas para que a través de convenios amistosos aprobados por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Senado de la República, arreglen entre sí sus respectivos límites (artículo 46, primer párrafo y artículo 76, fracción X).

2. A falta de acuerdo, se dispuso que cualquiera de las partes podría acudir ante la Cámara de Senadores, para que ésta, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, resuelva de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten (artículo 46, segundo párrafo y artículo 76, fracción XI).

Las resoluciones del Senado de la República en esta materia serán definitivas e inatacables (artículo 46, tercer párrafo).

4. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales, que se susciten entre las entidades, poderes u órganos señalados en los diversos incisos establecidos en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, excepto las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la propia Constitución, es decir, a los conflictos de límites entre las entidades federativas (artículo 105, fracción I).

5. Se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que vía controversia constitucional y a ins-

tancia de parte interesada, conozca de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores (artículo 46, tercer párrafo).

6. Se derogó la fracción IV del artículo 73 constitucional que establecía la facultad del Congreso de la Unión para arreglar definitivamente los límites de los Estados.<sup>7</sup>

En los transitorios de la reforma se estableció que:

1. La reforma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo primero transitorio).

2. La Cámara de Senadores tendría que establecer dentro de su siguiente periodo ordinario de sesiones, la comisión de límites de las entidades federativas (artículo segundo transitorio).

3. A la entrada en vigor del decreto de reformas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería remitir de inmediato a la Cámara de Senadores, todas las controversias relativas a conflictos limítrofes entre entidades federativas que se encontraran en trámite ante aquella, a fin de que el Senado de la República establezca los límites de manera definitiva mediante decreto legislativo (artículo tercero transitorio).

Así, a través de esta reforma constitucional, el órgano reformador de la Constitución dispuso que el Senado de la República, es ahora el competente para conocer de los conflictos de límites entre las entidades federativas, quitando esa facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien conocía de eso asuntos en controversias constitucionales.

Y se afirma que esa reforma constitucional fue una decisión incorrecta del Constituyente Permanente al haberse fundado en hipótesis erróneas, como a continuación se expone:

La iniciativa de reforma constitucional, presentada en el Senado de la República el siete de octubre de dos mil cuatro,<sup>8</sup> basó el cambio al texto constitucional en los siguientes razonamientos:

1. Con respecto a los límites territoriales de las entidades federativas:

a) El federalismo es la estructura fundamental de la organización política básica de la Constitución de mil novecientos diecisiete.

b) No obstante ello, en la Constitución Federal existe una laguna en cuanto a los límites y extensiones territoriales de las entidades federativas.

c) Lo anterior se debe a que el Constituyente originario, debido a cuestiones políticas y sociales, optó por una fórmula en la que no delimitó concretamente las colindancias y extensiones territoriales de las entidades federativas, sino que se limitó a señalar que “los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”. Asimismo, las Constituciones Locales también son omisas en cuanto a este problema, pues la mayor parte de ellas no aluden a los límites de dicho estado, sino que adoptan la misma fórmula que adoptó la Constitución Federal, es decir, hacen remisiones a las situaciones preexistentes.

d) Sin embargo, de un análisis de todas las Constituciones de nuestro país, se advierte que nunca se dio, ni se ha dado, una delimitación definitiva de los límites y extensiones territoriales de las entidades federativas.

e) Que no obstante la expresión establecida en nuestra Carta Magna de que “los Estados de la Federación conservaran la extensión y límites que hasta hoy han tenido”, no ha existido ni existe disposición alguna que detalle los límites y extensiones territoriales de las Entidades Federativas, no obstante que en algunos documentos constitucionales se ordenaba que una ley reglamentaria debería fijar los mismos.

f) Dice que su estudio de no se remonta a la época colonial toda vez que carece de importancia, debido a que en esa época no existía un sistema federal sino monárquico (en donde se mantenía una unidad territorial sin divisiones políticas, sino sólo divisiones administrativas y militares), y repite que en la historia del México independiente nunca se dio una delimitación del territorio de las Entidades Federativas por el Congreso de la Unión.

g) Por tanto, asegura la iniciativa, nunca ha existido una norma que delimite las extensiones y fronteras

de los Estados en la Federación y, que por lo tanto, sólo existen cuestiones políticas, cuestiones de hecho y no de derecho.

2. Con respecto a que es facultad del Senado de la República conocer de los conflictos limítrofes de las entidades federativas y no de la Corte:

a) Señala que histórica y constitucionalmente siempre ha sido facultad del Congreso de la Unión dirimir esos conflictos, como en los casos que menciona:

“...debemos señalar que esta Constitución Política de 1857, en su artículo 72, fracción IV, establecía que el Congreso de la Unión tenía facultades para:

“...arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso”.”

“Por su parte, el artículo 98 señalaba que correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer, desde la primera instancia, de las controversias que se suscitaban entre un estado y otro, así como de aquellas en que la Unión fuera parte.

“Por su parte, el artículo 50, fracción V, de la Constitución de 1824 estableció como facultad exclusiva del Congreso General, la de:

“...arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.”.”

“Asimismo, y en relación con esta materia, encontramos lo dispuesto por el artículo 137, fracción I, el cual establecía que eran atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: “I. Conocer de las diferencias que puedan haber de uno a otro estado de la Federación ...”.”

“Con ello se pretendió que los Estados arreglaran por sí mismos sus límites, y que en caso de que no convinieran entre sí, el Congreso General debería poner fin sus diferencias por medio de una ley, la cual demarcaría los territorios. Y si después del convenio particular de los estados (el cual debía,

para ser válido, contar con el consentimiento previo del Congreso General o ser aprobado por éste con posterioridad, ello en términos del artículo 162, fracción V de la propia Constitución) se llegaren a suscitar diferencias, entonces ya sería necesario ocurrir al Poder Judicial.”

b) Dice que el texto vigente de la Constitución, en su artículo 73, fracción IV, otorga al Congreso de la Unión la facultad para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

Sobre el particular, destaca que en el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1856 (sesión del día 6 de octubre de 1856), al discutirse la parte segunda del artículo 64 del Proyecto de Constitución, que es el actual artículo 73, fracción IV, que a la letra señalaba que: “El Congreso tiene facultad; ... II. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos límites, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso”, se dijo lo siguiente:

“El señor Anaya Hermosillo propone que se añada que el Congreso calificará si las diferencias entre los estados, tienen o no carácter contencioso.”

“El señor Guzmán dice que la idea del señor proponente es materia de una adición, pero que será inútil porque realmente sólo el Congreso puede hacer la calificación de que se trata.”

Asegura que estos argumentos expresados en el Diario de Debates son sumamente claros, y demuestran que el Constituyente, al redactar el artículo en comento, tenían en mente que el carácter de contencioso sólo lo podría determinar el Congreso de la Unión, lo cual forzosamente implica un conocimiento previo por parte de dicho Poder Legislativo.

c) Otro argumento que expone es que mientras no exista una resolución por parte del Congreso de la Unión sobre los límites, la autoridad judicial no cuenta con ninguna norma que pueda aplicar en la cuestión controvertida, y menos aún tiene el análisis social, económico ni político que son indispensables

tomar en consideración en esta clase de controversias.

Y que un conflicto de límites territoriales entre Entidades Federativas, en donde nunca ha existido una norma que delimite las extensiones y fronteras de los Estados en la Federación y, que por lo tanto, sólo existen cuestiones políticas, cuestiones de hecho y no de derecho, debe ser conocido por el Congreso de la Unión con el carácter de conflicto exclusivamente político, para que dicho Congreso emita una resolución. Lo anterior, porque si bien es cierto que la Corte también conoce de controversias constitucionales en las cuales existen intereses políticos, en esos casos los problemas pueden ser resueltos jurídicamente porque hay una norma que así lo establece, a diferencia de lo que sucede con los conflictos de límites, en los que no hay ley reglamentaria.

El problema es, dice la iniciativa, una cuestión que nunca ha sido resuelta ni por los documentos constitucionales, ni por las leyes secundarias, sino que los límites territoriales siempre han sido virtuales.

d) Que al no haber una norma que determine los límites de los Estados y, por lo tanto, no existe disposición jurídica por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conducir el procedimiento y la resolución que llegue a emitirse, ya que las entidades federativas en conflicto podrán demostrar con mayor o menor número de pruebas que ofrezcan, que detentan actos de soberanía sobre la zona controvertida, pero jamás podrán aportar una base jurídica que sustente sus límites, simple y sencillamente porque no existe; por lo que en estas condiciones, le compete al Congreso de la Unión definir los límites de los Estados que se sometan a su competencia.

En ese sentido destaca la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2002 en la controversia constitucional 3/98 entre Jalisco y Colima, en la que por mayoría de votos de los señores Ministros que integran el Pleno de ese Alto Tribunal, se desechó el proyecto del Ministro Juan Díaz Romero que proponía sobreseer la citada controversia constitucional, precisamente porque no existe una ley que fije los límites de las entidades federativas y que pudiera servir de base para dirimir controversias limítrofes.

e) Otro punto por el que estima que el Congreso de la Unión es la instancia competente y adecuada, por su naturaleza, para resolver los conflictos de límites entre las Entidades Federativas, es que el Senado de la República es la instancia que tiene por objeto representar ante el Poder Legislativo, a la Federación.

f) Por ello, al acudir al Congreso de la Unión, los representantes populares en los conflictos tienen la oportunidad de participar en una mejor solución del conflicto de límites, con la cual se buscará seguir garantizando la paz social de las entidades federativas del país, lo que sin duda no ocurriría si estos límites fueran fijados en una Ley Reglamentaria o Constitucional, o con **la fría resolución de la Suprema Corte**.

A continuación se rebaten los argumentos anteriormente expuestos:

#### 1. Respecto a los límites territoriales de los estados.

La conclusión principal a la que llega la iniciativa de que “nunca ha existido una norma que delimite las extensiones y fronteras de los Estados en la Federación y, que por lo tanto, sólo existen cuestiones políticas, cuestiones de hecho y no de derecho” es temeraria y llevada a su extremo podría implicar que al no existir una certeza jurídica del territorio de las entidades federativas, pues como dice son “cuestiones de hecho y no de derecho”, nos encontraríamos ante el supuesto de que al ser el territorio uno de los elementos esenciales del estado, aunque sea miembro de un todo, y al no tener la certeza del mismo, podríamos prescindir de ese estado al faltarle uno de los elementos esenciales para ser considerado así, y al estar todas las entidades federativas en el mismo supuesto, podríamos poner en duda la existencia de la federación, por inexistencia de los estados miembros.

Cada Estado miembro tiene evidentemente “su” territorio, pues sin este elemento de existencia ni siquiera podría concebirse. La extensión territorial de las entidades federativas y sus límites generalmente no se señalan en la Constitución Federal, ya que tales cuestiones atañen a la geopolítica histórica cuyas indicaciones se consignan en las constituciones particulares o en documentos gubernativos emitidos por cada estado.<sup>9</sup>

El territorio de un Estado miembro no sólo es la base física sobre la que se sustenta su población, sino que tiene im-

portantes implicaciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tuene su dominum. El imperium se traduce en el poder público, el cual, a su vez, se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional administrativo y legislativo. Estos actos se realizan por los órganos de la entidad federativa dentro de un cuadro competencial que demarca su constitución y leyes particulares. En otros términos, el imperium de cada Estado miembro se desempeña a través de las tres clásicas funciones públicas, salvo los casos de extraterritorialidad. Por lo que concierne al dominum de las entidades federativas, este elemento se compone de todos los bienes muebles e inmuebles que se hallen dentro de su territorio y que no sean de propiedad nacional ni de propiedad no estatal, es decir, que no pertenezca a personas físicas, morales, o sociales distintos del Estado federal.

El principio de que los actos de imperio de un Estado miembro sólo tienen eficacia jurídica dentro de su territorio, únicamente es operante tratándose de las leyes según lo ordena el artículo 121 constitucional, al disponer que éstas no podrán ser obligatorias fuera de él. En cambio, por lo que atañe a los actos administrativos, judiciales y del estado civil de las personas rige el principio de extraterritorialidad en el sentido de que “En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros” y de que “Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros”. Este principio de extraterritorialidad se retomará al momento en que consideremos a los archivos de registros públicos para efectos de delimitar los límites territoriales de los estados.

Entonces, no estamos ante el caso impensable de que la federación existe sin estados, pues sí tienen territorio, y existen como tales. Y es evidente que lo tienen, y que el mismo ha sido delimitado de diversas formas, una de ellas es la potestad soberana de cada estado de dictar sus límites territoriales. Lo anterior conforme al régimen de reserva o competencia residual que instituye el artículo 124 de la Constitución, cada una de las entidades federativas es la que debe precisar los términos de su propio territorio, como un requisito de certeza jurídica para determinar el ámbito territorial de validez de sus leyes y disposiciones de carácter general; en esta medida y en este sentido tenemos ejemplos claros de Constituciones que precisan cuál es su territorio, cuando el artículo 45 de la Constitución Federal reconoce que los Estados conservarán la misma extensión territorial que hasta la fecha han tenido, salvo aquéllos casos donde existan conflictos de límites. Este precepto cons-

titucional declarativo valida todas las actuaciones anteriores a 1917 a través de las cuales, a veces mediante disposiciones centralistas como en el caso de El Imperio, a veces mediante disposiciones locales de las entidades federativas que incluso las emiten no con el fin de decir hasta acá llega el Estado, sino el municipio fulano integrante del Estado, y si uno se toma la molestia de conjuntar todos los municipios periféricos de un Estado, finalmente encontraremos que el Estado ha definido cuáles son los términos de su propio territorio; entonces cuando el artículo 45 de la Constitución reconoce que los Estados tienen o conservan el territorio que hasta la fecha han tenido, está validando las disposiciones generales, decretos y actos a través de los cuales cada una de las entidades federativas ha perfilado su propio territorio, y cuando se facultaba en la Constitución de 1917 al ser promulgada, al Congreso de la Unión para que aprobara los convenios sobre límites que celebren los Estados en casos de conflictos de límites, se trata de una facultad ciertamente política, pero no es el Congreso Federal el que fija los límites de los Estados sino que sólo aprueba lo convenido por éstos y esto confirma de que son los Estados quienes señalan sus límites, como sucede en el Derecho Internacional también.

Y si no fuere el caso de existiera un documento escrito en el que constaran los límites territoriales de un estado, esto tampoco puede dar motivo a decir que sólo existen cuestiones políticas, sólo de hecho y no de derecho.

Y esto es así, ya que, como dice Jorge Carpizo, “Las fuentes del derecho constitucional mexicano son: a) la Constitución, b) la jurisprudencia, c) la costumbre, d) las leyes que reglamentan preceptos constitucionales o que precisan los órganos creados en la propia Constitución, e) la doctrina y f) algunas reglas del juego del sistema político.”<sup>10</sup>

En el caso nos referimos a la costumbre como fuente del derecho constitucional mexicano.

El pensar general se decide por el reconocimiento de la costumbre como fuente del derecho en un primer momento y su conversión en ley posteriormente. Ello no quiere decir de ningún modo que ley y costumbre son una misma cosa. La costumbre puede ser perfectamente regla de derecho aunque la voluntad del legislador no la consagre.

Si bien hoy predomina la ley porque es la que resume en su espíritu toda necesidad jurídica del pueblo cuya satisfacción es necesaria, también la costumbre presenta un papel orientador que ningún poder legislador debe desechar.

Para que se de la costumbre se necesitan tres condiciones esenciales. En primer lugar se encuentra el elemento material de la costumbre que es el uso largo y constante. Este elemento denominado consuetudo requiere a su vez tres caracteres que son: a) formación espontánea; b) práctica regular y constante y c) duración más o menos larga.

Como segunda condición aparece el elemento psicológico. Es decir, que consiste en la convicción del carácter jurídicamente obligatorio del uso.

La tercera y última condición consiste a que esa costumbre no sea contraria a los principios fundamentales de nuestra organización política o económica.

Savigny establece que “el derecho es en su origen, esencialmente consuetudinario” su fundamento es “la convicción común del pueblo, es puro sentimiento de necesidad interna que excluye todo pensamiento en un origen accidental y arbitrario.

El derecho es voluntad común de los miembros de una sociedad jurídica.

Nuestras comunidades más altamente desarrolladas y civilizadas del mundo moderno se encuentran tan repletas de costumbres como las comunidades primitivas del pasado; son igual de numerosas y poderosas.

Conforme a Kelsen, mientras que el proceso legislativo es un método deliberado y centralizado de creación de derecho, el procedimiento consuetudinario es una forma espontánea y descentralizada de producción jurídica. Esto es, en tanto que las leyes son creadas por órganos específicos previamente establecidos para el efecto, los individuos a través de sus actos crean alguna costumbre pueden serlo cualesquiera, inclusive sin percatarse de ello.

La teoría tradicional romano-canónica clasifica la costumbre teniendo en cuenta las relaciones que la misma guarda con la ley y el modo de influir en ella. La costumbre *praeter legem* es la que regula los casos no previstos por la ley, por lo que sirve para completar y colmar sus lagunas.

El reconocimiento de la obligatoriedad de una costumbre por el poder público puede exteriorizarse en dos formas distintas: expresa o tácita. El reconocimiento expreso se realiza por medio de la ley. El reconocimiento tácito consiste en la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos.

En el caso de límites territoriales, los orígenes de la división política-administrativa de México se remontan a las grandes divisiones territoriales precolombinas provenientes de una organización y manera de vivir propias de las comunidades indígenas que al término de la conquista, y a lo largo de la Colonia, los pobladores españoles adoptaron con el nombre de Intendencias y Provincias Internas.

Así ahora, en donde no hay un documento escrito, existe la costumbre de que cierta propiedad pertenece determinado territorio de un estado, de un municipio, o de una persona y tal propiedad debe ser respetada, o que sobre cierto territorio, el poder de imperio de un estado ajeno no debe intervenir.

Existen diversos textos jurídicos e históricos donde constan la historia de los límites territoriales de los estados: acuerdos registrados en el Congreso, los emitidos por cada estado, y la costumbre como fuente del derecho constitucional. Lo anterior está plasmado en diversos documentos históricos, bibliográficos, geográficos y cartográficos.

Otro argumento en contra de que no existe base jurídica sobre la que consten los límites de los estados, lo encontramos en las modalidades de la propiedad en nuestro país.

El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Federal dice:

**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es entonces que se crea a partir del territorio del estado la propiedad privada, y la cual se inscribe en los registros públicos de la propiedad de cada entidad federativa, y dichas inscripciones sí tiene efectos extraterritoriales, es decir, en otros estados.

Entonces, si bien todos los límites territoriales de los estados no se constan en un documento escrito, la inscripción en el registro público de la propiedad es seguro, entonces así tenemos otra forma de establecer los límites territoriales de las entidades federativas, a partir de la propiedad de los particulares.

En el mismo sentido, el párrafo noveno, fracción VII, del mismo artículo citado dice:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

**VII.** Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Aquí se introduce la propiedad social de la tierra, y también para el efecto de su registro existe el Registro Agrario Nacional, que funciona como uno de la propiedad, pero en este caso es de las tierras ejidales o comunales. Este es otro parámetro jurídico en donde se puede abreviar para tener certeza de los límites territoriales de las entidades federativas.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia sí tenía los parámetros “jurídicos” para resolver las controversias constitucionales que con motivo de conflictos limítrofes de las entidades federativas se le presentaran, contrariamente a lo que refiere la iniciativa.

Entonces, a manera de conclusión de este apartado se puede afirmar:

- Que existe certeza de las divisiones territoriales de los estados de la Federación.
- Que existen criterios jurídicos subjetivos en los cuales sustentar los límites entre los estados miembros de la Federación.
- Que si un estado cruza esos límites territoriales para tratar de imponer su poder de imperio y de dominio, no será por desconocimiento, y este acto atenta y rompe con el orden constitucional.
- Que al haber sido roto el orden constitucional, por violación de esferas, este quebrantamiento deber ser del conocimiento del defensor de la constitución, el tribunal constitucional, y ante el cual asistirán las partes contendientes para probar su derecho para ejercer en ese territorio su poder de imperio y de dominio.

Respecto a la competencia del Senado para conocer de los conflictos limítrofes:

La iniciativa se contradice en sus objetivos, pues si bien de su análisis histórico de las constituciones de nuestro país se

desprende que cuando hubiera conflictos de límites entre los estados de la Federación, sería el Congreso el que resolvería esos conflictos al emitir una ley de límites territoriales, y que sin esa ley la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía resolver los asuntos que se le presentaran, al final dice que la mejor solución a los mismos sería la intervención del Senado para resolverlos, y “no ocurriría si estos límites fueran fijados en una Ley Reglamentaria o Constitucional, o con la fría resolución de la Suprema Corte.”

En consecuencia, se efectuó la reforma constitucional y se ordenó la creación de una Comisión de Límites Territoriales para dirimir los conflictos, en base a la amigable composición, y así duplicar otra de las facultades que ya tiene el Senado para solucionar conflictos políticos, contenida en la fracción VI del artículo 76 constitucional.

En la misma lógica que maneja la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional, cómo es que esa Comisión de Límites se avocará a resolver los conflictos si no cuenta con una ley de límites que le sirva de referente para hacerlo.

Por eso se afirma que duplicará la facultad de la fracción VI, pues al no tener ese referente, a lo que se dedicará, y se ha dedicado desde que fue instalada la Comisión de Límites, es a lograr una amigable composición de los conflictos de los que tiene conocimiento.

También de su análisis histórico se desprende que la anterior redacción del artículo 73, fracción IV, otorgaba al Congreso de la Unión la facultad para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso, y que el precisar el significado correspondería al mismo Congreso, una facultad que es inconstitucional pues queda al arbitrio del Legislativo dependiendo de cada caso.

El significado de una palabra no puede depender del caso de que se trate, debe tener un significado preciso y constante.

Eduardo J. Couture define en su obra “Vocabulario jurídico” el término contencioso: “1. Definición. 1. Controvertido, discutido, litigioso.// 2. Por oposición a voluntario, dícese del ejercicio de aquel tipo de función jurisdiccional en que existe oposición de partes y se requiere una sentencia que dirima el conflicto sometido a la justicia.”

Y a su vez remite a “Contienda: I. Definición. Controversia, litigio, disputa entre partes con intereses opuestos, que constituye la forma habitual, pero no necesaria, del proceso.”

Por lo tanto el significado era preciso, cuando dos estados partes de la federación no pudieran resolver un conflicto por la vía del acuerdo se estaría ante un hecho contencioso que tendría que conocer la Suprema Corte, en este caso al tratarse de un conflicto constitucional se estaría ante un contencioso constitucional.

En la moderna doctrina procesal constitucional, un contencioso constitucional es un proceso que afecta a una cuestión básica del poder público, que, por ello, se encuentra de una u otra forma tratada en la Constitución. Se está empleando un concepto material de Constitución que exige que ésta tenga un contenido determinado. La Constitución será, así, la norma jurídica suprema que organice el poder político (limitándolo y señalando las parcelas de libertad de los ciudadanos), recoja los derechos fundamentales y prevea mecanismos de participación y control democráticos. Ese orden jurídico fundamental que establece la Constitución y que legitima al poder estatal no es aséptico sino que responde a ciertos valores que llevan al contenido aludido heredado del constitucionalismo, doctrina política que gira en torno a la limitación del poder. La materia objeto del contencioso determinará su naturaleza constitucional.<sup>11</sup>

Burgoa afirmaba que a la entrada en vigor de la Constitución de 1917 los conflictos limítrofes “contenciosos” de las entidades federativas los resolvería la Suprema Corte, según lo disponían los artículos 73, fracción IV y 105 constitucionales vigentes a la entrada en vigor de nuestra constitución.<sup>12</sup>

No es función del legislativo dirimir conflictos, ya que sus funciones principales son las de creación de leyes y vigilancia, aquella es una función jurisdiccional a cargo del Poder Judicial.

El Senado es un ente eminentemente político, la resolución de los conflictos será al contentillo del consenso político, sin tomar en consideración los diversos factores que participan en el problema y los diversos actores que se ven involucrados, a contrario sensu del comportamiento que tendría un órgano del Poder Judicial de la Federación, como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que el artículo 100 constitucional le estatuye los principios a los que deberá plegar su desempeño en la función, que son: exce-

lencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Al Senado, no hay artículo constitucional que le obligue a seguir ciertos principios éticos en el desempeño de su función.

El Senado no es el garante de la Federación, pues con la reforma constitucional de 1996 en la que se suman a los 64 senadores electos por mayoría relativa, y a los 32 electos por el principio de primera minoría, otros 32 por el principio de representación proporcional, se desnaturaliza esta afirmación. Presión por más senadores de un partido del estado involucrado (Citar teoría constitucional del senado, y la reforma electoral al artículo 41 que introduce a los pluris, especificar el número de senadores por estado más los de lista, luego por grupo parlamentario)

Los 32 senadores de representación proporcional alteran la representación paritaria entre las entidades federativas propia de un sistema federal.

Este principio está tomado de la famosa transacción de Connecticut, en donde para mediar las diferencias entre los estados pequeños y los estados mayores en Estados Unidos se decide que todos los estados, independientemente de su tamaño y de su población, tengan el mismo número de senadores.

Al respecto, el Partido Acción Nacional ha presentado ya iniciativas tendientes a eliminar a los senadores que son electos por ese principio

Menciona la iniciativa como argumento a favor de la modificación constitucional introducida, que se desechó el proyecto de sentencia del Ministro Juan Díaz Romero, en el cual proponía el sobreseimiento de la controversia constitucional 3/1998 a falta de una ley de límites, pero ese argumento es en contra, pues precisamente no se aceptó ese proyecto porque no se estimó necesario que existiera esa legislación y que se turnara al Senado, sino que era facultad de la Corte resolverlo, además de que los litigantes acudieron a esa instancia para que se les resolviera el conflicto y lo que se les dice es que vayan a otra instancia a que se los resuelvan.

Se establece en la reforma que los estados asistirán ante un órgano político para resolver los conflictos territoriales, pero los particulares pueden promover amparo por violación de esferas, es decir por actos de una autoridad que se esti-

ma incompetente para emitirlos, como la de otro estado o municipio. El Poder Judicial de la Federación conoce de ese amparo a través de los juzgados de distrito, y en revisión conocen los tribunales colegiados de circuito, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entonces, es incongruente que en el caso de invasión de esferas por conflictos territoriales, si lo promueve un Estado lo resuelve el Senado y si lo promueve un particular lo resuelve el Poder Judicial Federal. ¿Cuándo se ha visto que el Senado falle un juicio de amparo? ¿O es que ante un caso así, cuando un particular promueva amparo por invasión de esferas como consecuencia de la violación de los límites territoriales estatales, y llegué a conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Senado pediría a la Corte que le remita el expediente para anexarlo al promovido por un estado, para cuando se resuelva uno, al mismo tiempo se resuelva el otro, violando la garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita y por órgano competente, es decir quien conoce de amparo, que es el Poder Judicial de la Federación?

El problema puede ser el mismo, pero al ser diverso el legitimado para quejarse o inconformarse, el resolutor será un poder distinto. Esto es una contradicción.

Por las consideraciones antes expuestas, se reitera que la reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005 fue una decisión basada en razonamiento equivocados, la cual es a todas luces ineficaz, ya que a casi dos años de tiempo transcurrido de su publicación sólo se ha presentado una iniciativa de ley reglamentaria de los procedimientos de amigable composición de los estados en conflicto, reforma que a la fecha no ha resuelto ningún asunto, más bien se ha politizado al interior del Senado.

La reforma no es un medio eficaz y se basó en hipótesis erróneas, y es claro que es a la Corte a la que le toca conocer de estos asuntos.

### III

Se afirma también que la reforma constitucional fue un retroceso, ya que se había avanzado mucho en el campo de la justicia constitucional en nuestro país con la reforma de 1994 que otorgó facultades de tribunal constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### 1. La Justicia Constitucional

Para ofrecer un concepto válido de justicia constitucional estimamos que hay que manejar dos elementos, uno formal y otro material, con el sentido que les vamos a dar a continuación. En la mayoría de estudios sobre el tema, las construcciones conceptuales, cuando se hacen, que no es siempre, giran en torno al primero de estos elementos, o sea, el formal. Se llega a reconocer la dificultad de “establecer un concepto claro y distinto de jurisdicción constitucional en sentido material”<sup>13</sup>. Sin embargo, nosotros entendemos que es igualmente necesario tener en cuenta el componente material, en el sentido de la asunción de competencias sobre ciertos procesos, para ofrecer una visión más cabal y operativa. De este modo, para poder hablar de una verdadera jurisdicción constitucional es preciso que concurren ambos elementos.

El elemento formal de la definición viene constituido, por un lado, por una serie de notas propias de la jurisdicción y, por otro, por rasgos de índole constitucional (por llamarlos de algún modo). Una actividad es jurisdiccional porque es llevada a cabo por un órgano independiente, que actúa sometido al Derecho, basado en razonamientos jurídicos y en el principio de contradicción. La actuación de la jurisdicción suele ser rogada. Además, y entrando ya en el segundo tipo de rasgos formales, se trata de un órgano dotado de un estatuto constitucional que le aporta autonomía estatutaria, administrativa y financiera, y que, por lo general, está situado fuera del Poder Judicial ordinario actuando en una única instancia. Estas ideas las quiere transmitir Favoreu afirmando que se trata de un juez, de un juez constitucional y de instancia única<sup>14</sup>. No obstante, creemos que el rasgo de la no incardinación en el Poder Judicial ordinario no es imprescindible para poder hablar de justicia constitucional. De este modo, la no pertenencia al Poder Judicial es un elemento que facilita el reconocimiento de la naturaleza del órgano pero no resulta determinante, en el sentido que ahora le estamos dando, para la misma.

El elemento material de la definición consiste en el ejercicio por parte de la justicia constitucional de una serie de competencias relativas a ciertos procesos que, de esta forma, van a caracterizar a la institución. García Pelayo habla de esta cuestión en términos que estimamos en exceso generales y sin tener en cuenta la dimensión adjetiva, o sea, procesal:

“Pertenecen a la materia de jurisdicción constitucional los problemas relativos a la determinación del área del poder estatal y al sistema de derechos fundamentales y

libertades públicas de los ciudadanos que delimitan el ámbito de la Grundkompetenz del Estado; los referentes a la formación de la voluntad estatal principalmente en forma de ley o de actos gubernamentales, en la medida que puedan rebasar los límites constitucionales, los tocantes a la distribución horizontal y vertical de competencias entre los poderes superiores de la organización estatal y, eventualmente, los que afecten a instituciones u órganos constitucionalmente significativos, aunque no sean, propiamente hablando, órganos constitucionales.”<sup>15</sup>

Nosotros, por el contrario, preferimos adoptar una posición que parte de una búsqueda de una serie de acciones procesales. Nos referimos a aquellos contenciosos que sirven para el control de constitucionalidad de las leyes, la defensa extraordinaria de los derechos fundamentales y la garantía de la distribución vertical y horizontal del poder. Cada uno de estos procesos tiene una pretensión específica. Éstos son los típicos procesos constitucionales que estudia el Derecho Procesal Constitucional y que conforman su núcleo básico, dando lugar a unas competencias especializadas de los órganos de justicia constitucional. La importancia jurídico-política del primero de ellos (el control de constitucionalidad de las leyes) provoca que a veces se use, incorrectamente, como sinónimo de justicia constitucional a pesar de ser sólo una de las técnicas al servicio de la misma. La presencia de tales atribuciones en el cuadro de funciones de un órgano hace que estemos ante una jurisdicción constitucional desde el punto de vista material. Sin embargo, entendemos que la falta de alguna de ellas no significa que ya no nos hallemos ante un órgano de justicia constitucional. De la misma manera, la existencia de competencias añadidas a las tres indicadas tampoco excluye la presencia de justicia constitucional. Estas competencias añadidas a las típicas pueden ser igualmente contenciosos constitucionales si afectan a elementos del concepto material de Constitución y, por ende, a la delimitación del poder político. En cambio, otras de las competencias añadidas no serían contenciosos constitucionales, lo que puede hacer surgir la duda acerca de la naturaleza del órgano, que, en todo caso, la seguimos entendiendo como la propia de un órgano de justicia constitucional. En efecto, lo determinante será conocer de los contenciosos constitucionales y no la posesión (o no) de competencias añadidas. Afirmar que las competencias de la justicia constitucional son las que en cada caso establezca la legislación positiva correspondiente es, sin duda, cierto. No obstante, ello nos llevaría a un positivismo reduccionista ante lo cual se hace necesario articular una teorización abstracta como la que hemos he-

cho, aunque sea muy sucinta, del concepto de la justicia constitucional.

Así las cosas, un órgano pertenece a la categoría de la justicia constitucional cuando es de carácter jurisdiccional, posee un status, por lo general, diferente al de la justicia ordinaria y su competencia recae sobre los procesos constitucionales, éstos no en un sentido politológico sino estrictamente jurídico. Justicia constitucional será, por lo tanto, la actividad que realiza un órgano de este tipo. De este modo, rechazamos formulaciones más amplias de este instituto que no hacen otra cosa que inducir a confusión. El núcleo competencial de los órganos de justicia constitucional debe girar en torno a los procesos constitucionales indicados, núcleo que tiene que tener una mayor virtualidad explicativa que consideraciones formales basadas en el *nomen iuris* que exista en un determinado ordenamiento. El calificativo concreto que se otorgue a un órgano no puede ser determinante para conocer su naturaleza jurídica. De hecho, los órganos de justicia constitucional son nombrados de distinta manera, aunque la expresión más extendida sea la de tribunal constitucional en el idioma de que se trate. Un órgano de este tipo va a tener un monopolio de rechazo (*Verwerfungsmonopol*), es decir, sólo él, en ejercicio de su función de control, será capaz de expulsar del ordenamiento la ley inconstitucional. Estas ideas creemos que son operativas tanto si estamos ante un único órgano ad hoc, o sea, específico en el ordenamiento de que se trate, como si nos hallamos ante el conjunto de tribunales ordinarios de ese ordenamiento que realizan la labor de la justicia constitucional (el monopolio de rechazo les pertenecerá sólo a ellos), si bien en el primer caso la identificación resulta más sencilla. Allí donde existe Tribunal Constitucional el juez ordinario también suele ser juez de la constitucionalidad (inaplica reglamentos contrarios a la Ley Básica, interpreta constitucionalmente la ley, plantea el control concreto), pero no es juez de la inconstitucionalidad de la ley, lo que le pertenece al Tribunal Constitucional.

Lo dicho no significa que los órganos de justicia constitucional no tengan ni deban tener otras funciones al margen de las del núcleo aludido. Su peculiar posición dentro del sistema en el que se insertan les ha permitido asumir otras tareas de índole e importancia diversas. Incluso, se puede advertir un progresivo apoderamiento de funciones por parte de la justicia constitucional que llega a dotarle de competencias tan disímiles que, para algunos, ponen en duda la naturaleza del órgano. La expansión de la justicia constitucional en Latinoamérica, Europa Central y Oriental

tras la caída del Muro de Berlín es ejemplo de ello. De este modo, encontramos en un mismo ente la posibilidad de resolver procesos constitucionales y, al mismo tiempo, la atribución de competencias de apelación o casación, que son propias de la justicia ordinaria y no de la constitucional. Ante ello, lo operativo sólo puede ser fijarse en si existe el núcleo básico de procesos constitucionales para determinar si la naturaleza del ente es la propia de un órgano de justicia constitucional, aunque algunas de las otras competencias extravagantes no dejen de ser perturbadoras para el buen ejercicio de las funciones propias de la justicia constitucional.

## 2. Garantía de la distribución vertical y horizontal del poder

Esta atribución se encuentra en la inmensa mayoría de los tribunales constitucionales europeos, en especial en la parte occidental, aunque es utilizada de manera y virtualidad distintas. Cuando aludimos a la garantía de la distribución vertical del poder nos referimos a cómo la justicia constitucional soluciona los conflictos que se presentan entre el Estado federal o central y los entes territoriales dotados de mayor o menor autonomía y capacidades, o que enfrentan a varios de estos entes entre sí. Es lo que también se denomina “conflictos de competencia”, que en algunas ocasiones se extienden a los conflictos entre los órganos centrales del Estado y los entes locales con autonomía administrativa, o entre éstos entre sí. La garantía de la distribución horizontal del poder alude a la resolución de las disputas entre órganos del mismo ente, o sea, entre órganos de los poderes del Estado. Estos son los que se conocen con el nombre de conflictos de atribuciones o conflictos entre órganos, que enfrentan a órganos del Poder Legislativo, Ejecutivo (Presidencia de la República o Gobierno) y Judicial. Ambos tipos de conflictos, pese a que a veces se tachan de objetivos, presentan, en realidad, una naturaleza subjetiva al defenderse competencias propias del legitimado activamente. Se trata de choques que giran en torno a las funciones que tienen atribuidas los distintos entes u órganos en disputa.

Tales conflictos pueden ser positivos, si los órganos o entes enfrentados persiguen ambos ejercer la misma función o competencia, o negativos, si los dos órganos o entes disputan precisamente lo contrario, es decir, no ejercer una competencia determinada produciéndose un vacío que es necesario llenar.

Los conflictos verticales que afectan a entes territoriales dotados de autonomía política tienen, sin duda, una tras-

cendencia mucho mayor, al menos desde una óptica teórica. En los Estados federales o con entes territoriales autónomos están en la primera línea del fuego político. En ellos el Tribunal Constitucional desempeña un papel clave en la supervisión de las fricciones que se producen entre las diversas entidades que integran el Estado, de tal forma que desde el punto de vista teórico es impensable que un Estado federal carezca de justicia constitucional. Y si efectivamente carece de ella habrá que dudar de la verdadera naturaleza federal de tal Estado (lo que ocurría con algunos países de Europa del Este antes de 1989). Incluso, hay supuestos en los que la garantía de la distribución territorial del poder es el principal detonante de la aparición de la justicia constitucional. Estamos pensando en Bélgica, en donde el Tribunal de Arbitraje nace para salvaguardar el difícil equilibrio entre las comunidades y el Estado y, sobre todo, entre las propias comunidades. Respecto a España, el papel desempeñado por el Tribunal Constitucional en la precisión de las abiertas previsiones constitucionales del Estado autonómico ha sido sumamente relevante para la pacificación, desde este punto de vista, de la vida política y para el deslinde competencial entre los distintos entes implicados.

Al margen de lo dicho, también semeja conveniente apuntar que esta labor de salvaguarda del equilibrio de la arquitectura constitucional, que un tribunal constitucional se arroga para sí al resolver conflictos como los apuntados, se ejerce de igual forma en algunos casos cuando se procede a controlar la constitucionalidad de las leyes y, por lo tanto, se resuelve otro tipo de contencioso diferente al de este epígrafe. Así sucederá cuando el gobierno central recurre una ley de un ente federal o autonómico por entender que atenta a la distribución de competencias de la Carta Magna, o cuando sucede a la inversa y el recurrente es el ente federal o autonómico.

En España, desde 1999, el Tribunal Constitucional ostenta una competencia nueva: los conflictos en defensa de la autonomía local. Competencia extraña pues presenta una naturaleza híbrida al ser, por un lado, un verdadero conflicto entre municipios o provincias y el Estado o las Comunidades Autónomas, y, por otro, un proceso de control de la constitucionalidad de la ley, que se articula a través de una autocuestión del Pleno y que da lugar a una segunda sentencia.

## 3. Las Controversias Constitucionales en México.

Esta garantía constitucional, también con antecedentes en la Constitución federal de Estados Unidos (artículo III, sec-

ción 2), se encuentra actualmente consagrada por el artículo 105, fracción I, de la carta federal, desarrollada por el título II, artículos 10-58 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.

Para comprender la regulación actual, resulta conveniente analizar brevemente esta institución en el texto original del citado artículo 105 constitucional, tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro y reglamentado por las diversas leyes orgánicas del Poder judicial de la Federación, y finalmente en el artículo 11, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación de 1988, anterior a la vigente, así como los artículos 12 y 44, respectivamente, de la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980, y la Ley de Planeación de 5 de enero de 1983.

De acuerdo con estos preceptos, se otorgaba al Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se refieren los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988, el Tribunal en pleno era competente para conocer de los conflictos que podían suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la Federación y, finalmente, aquellos en los que la Federación fuese parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, en que se reformó y adicionó sustancialmente, como se verá más adelante, dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

En su mayor parte, estos litigios jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como “desaparición de poderes”, previsto por el artículo 76, fracción V de la Constitución federal, y que se atribuye al Senado de la República. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las cartas de otros ordenamientos latinoamericanos de carácter federal como las leyes fundamentales de Argentina y Brasil (artículos 60. y 34-36, respectivamente), con la denominación de “intervención federal”. Las decisiones que al respecto ha adoptado el Senado federal han sido en perjuicio de los estados que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual ha favorecido la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, en particular los latinoamericanos.

Debido a las frecuentes críticas que se dirigieron contra ese procedimiento de desaparición de poderes, que afortunadamente no se ha utilizado desde hace varios años, pero que se empleó con alguna frecuencia en el pasado, se intentó una reglamentación por medio de la ley de 27 de diciembre de 1978, que tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales del Senado federal.<sup>16</sup>

Con excepción de los conflictos en que la Federación figuraba como parte<sup>17</sup> (los que sí tuvieron realización en la práctica, pero que en estricto sentido no eran conflictos constitucionales, sino controversias ordinarias federales), puede afirmarse que durante la vigencia del texto original de dicho artículo 105 de la carta federal no se utilizó sino excepcionalmente este instrumento constitucional, si se toma en cuenta que una de las controversias constitucionales efectivamente planteada y resuelta en cuanto al fondo por la Suprema Corte de Justicia durante esa época fue conocida con el nombre de “caso Oaxaca”, la que decidió el pleno del más alto tribunal de la República los días 3 y 7 de diciembre de 1932, con motivo del conflicto jurídico planteado por el procurador general de la República en representación del gobierno federal, para solicitar la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida por el gobierno del estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año. La Suprema Corte consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación y lo declaró inconstitucional con efectos generales, después de un largo debate y con varios votos de disidencia (llamados en nuestra legislación “votos particulares”).

No obstante que en las mencionadas leyes de Coordinación Fiscal y de Planeación hicieron el intento de revivir dicho

instrumento de protección, en sus respectivas materias, de las normas constitucionales que regulan las competencias de la Federación y de los estados, no se presentaron entonces, ni tampoco hasta la fecha, litigios de esta naturaleza ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que puede afirmarse que la citada garantía constitucional había caído en desuso.<sup>18</sup> En la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 al citado artículo 105, se agregó al Distrito Federal entre las entidades que podían promover controversias constitucionales, las que también procedían respecto de los órganos de gobierno del propio Distrito Federal.

Pocos meses antes de la sustancial modificación al mencionado artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, que mencionaremos en el párrafo siguiente, algunos municipios plantearon controversias constitucionales contra los gobiernos de sus respectivas entidades federativas, y la Suprema Corte aceptó y resolvió algunas de ellas. Con mayor razón, al introducirse expresamente a los municipios como entidades legitimadas para promover dichas controversias, éstas se acrecentaron respecto de los mismos.<sup>19</sup>

En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, se introdujeron importantes modificaciones al texto anterior del citado artículo 105, pues, además de ampliar de manera considerable el ámbito de las citadas controversias constitucionales, comprendidas en la fracción I del mismo precepto, se adicionó una fracción II, en la cual se reguló, como una novedad, la acción abstracta de inconstitucionalidad, que examinaremos más adelante. Ya señalamos que las citadas controversias constitucionales se desarrollaron por la ley publicada el 11 de mayo de 1995.<sup>20</sup>

Las posibilidades de controversia previstas por este precepto en su texto reformado en 1995, de acuerdo con las acertadas reflexiones del ministro José Ramón Cossío,<sup>21</sup> pueden comprenderse en tres supuestos. En primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos estados (incisos, b, e, f y g de la citada fracción II). En segundo lugar, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos; es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre

un estado y un municipio perteneciente a un estado distinto (incisos c y j). Finalmente, también existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantea exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado; de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, i y k).

La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa o pasiva en lo que se refiere a las controversias constitucionales está regulada por el artículo 10 de la citada Ley Reglamentaria, el cual dispone que será actor aquél que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien “[...] *hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia*”, y tercero perjudicado (en realidad, interesado), el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia. Además, el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional dispone que el procurador general de la República deberá intervenir en todas estas controversias a efectos de representar el interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase “disposiciones generales” establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material; es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales; pero, en este último supuesto, sólo por violaciones de carácter estrictamente formal. Sin embargo, la misma disposición fundamental mexicana estableció la prohibición de que las citadas controversias constitucionales pudieran plantearse respecto de leyes o actos que se refieran a la materia electoral, sin que en nuestro concepto dicha prohibición se apoye en un fundamento sólido, pues el posible temor de que se politice el conflicto carece de justificación, si se toma en cuenta que el examen que debe hacer la Suprema Corte es de carácter exclusivamente jurídico.

El conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde a la Suprema Corte de Justicia en pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I de la vigente Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación, de mayo de 1995. Dichas controversias se tramitan por conducto de un procedimiento específico que, como hemos señalado, está regulado por los artículos 12 a 50 de la Ley Reglamentaria respectiva. Lo anterior consti-

tuye un adelanto respecto de la regulación anterior de las controversias constitucionales, sobre las cuales no existía un procedimiento especial, por lo que en las escasas oportunidades en que se plantearon dichos conflictos, la Suprema Corte aplicaba las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Según el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, los plazos para presentar la demanda son: primero, tratándose de actos, treinta días a partir del siguiente al que surta sus efectos la resolución reclamada o al que se haya tenido conocimiento o que el reclamante se ostente sabedor de tales actos; segundo, cuando se impugnan normas generales, treinta días siguientes a la fecha de su publicación o en la que se produzca el primer acto de aplicación, y tercero, tratándose de conflictos de límites, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma o de la realización del acto que los origine.

La tramitación puede sintetizarse en las siguientes etapas: primera, el presidente de la Suprema Corte designará a un ministro de la misma a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyecto de sentencia (artículo 34 de la Ley Reglamentaria); segunda, de no existir causales notorias de improcedencia, se emplaza a la parte demandada para que en el plazo de treinta días rinda su contestación y se corra traslado a las otras partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26); tercera, el ministro instructor fijará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas (artículo 29), pero no se admite la de posiciones confesionales (artículo 31), sin perjuicio de que el mismo magistrado instructor pueda decretar otros medios de convicción para mejor proveer (artículo 35); cuarta, desahogada la audiencia, el instructor someterá el proyecto de resolución al Tribunal en pleno (artículo 36).

En cuanto a las medidas precautorias o cautelares, el ministro instructor podrá decretar la suspensión de oficio o a petición de parte del acto que motivare el conflicto hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva que ponga fin a la controversia, siempre que no se pongan en peligro la seguridad, la economía nacional o las instituciones fundamentales del orden público, o se afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudieren obtenerse con el otorgamiento de dicha suspensión. De acuerdo con las reglas generales de las providencias cautelares, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión en tanto no se dicte sentencia firme, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente (artículos 15 a 18 de la Ley Reglamentaria).<sup>22</sup>

El artículo 41 de la Ley Reglamentaria dispone que la sentencia definitiva debe contener la fijación de las normas generales o de los actos materia de la controversia y, en su caso, la valoración de las pruebas conducentes, los preceptos en que se funde, las consideraciones del fallo, sus alcances y efectos, los puntos resolutiveos y, de ser necesario, el plazo en que la parte condenada debe realizar una actuación. La propia ley establece también la obligación para la Suprema Corte de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de examinar en su conjunto las razones de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículo 35), además de suplir, en todos los casos, la deficiencia de la demanda, la contestación, los alegatos o los agravios (artículo 40). Los dos últimos preceptos se inspiran en la institución denominada “suplencia de la queja”, establecida por los artículos 107, fracción II de la carta federal, 76 bis y 79 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el principio general de derecho procesal *iura novit curia*; o sea, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen o lo hagan de manera incorrecta.<sup>23</sup>

Por lo que se refiere a los fallos que declaren la inconstitucionalidad de disposiciones generales, tanto el artículo 105, fracción I de la Constitución federal como el 42 de la Ley Reglamentaria establecen una situación peculiar, ya que, tratándose de resolución de controversias que versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la citada fracción I del precepto constitucional, (dichas disposiciones se refieren a los conflictos de atribución; es decir, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; entre dos poderes de un mismo estado; o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en ambos casos sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales) la resolución respectiva tendrá también efectos generales sólo cuando hubiese sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En todos los demás casos, por ejemplo cuando un estado o un municipio impugnen una norma general federal, la resolución tendrá únicamente efectos entre las partes.<sup>24</sup>

El problema es de mayor profundidad, ya que el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales a una votación calificada, además

en un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos de entre once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afecta la eficacia de este instrumento de garantía constitucional. En efecto, en una materia tan compleja como lo es una controversia sobre constitucionalidad de normas generales no debe exigirse una votación calificada. El ejemplo comparativo que conocemos se refiere a lo dispuesto por las Leyes Orgánicas del Tribunal de Garantías Constitucionales establecido por la Constitución peruana de 1979, de 19 de mayo de 1992 (número 23,385), y del Tribunal Constitucional en la ley fundamental de 1993, expedida el 23 de diciembre de 1994 y publicada el 10 de enero de 1995 (número 26,345).

En el artículo 8 del primer ordenamiento se requerían seis votos conformes del total de nueve magistrados para resolver una acción de inconstitucionalidad, y cinco para decidir los casos de *habeas corpus* y amparo. Si no se reunía ese número de votos, el citado Tribunal de Garantías Constitucionales anterior consideró que no podía dictar sentencia y, por tanto, no resolvía el caso ni a favor ni en contra. A estas “no sentencias”, el propio Tribunal las bautizó como “pronunciamientos”. Únicamente quince acciones de inconstitucionalidad se plantearon entre 1983 y 1992, de las cuales más de la tercera parte no fueron resueltas por la falta de los votos favorables mínimos, en tanto que un número mayor de sentencias se pronunciaron respecto de los recursos de casación interpuestos contra las resoluciones denegatorias de *habeas corpus* y amparo, ya que se requería un número de votos menos elevado.<sup>25</sup>

Por lo que respecta a la regulación vigente del Tribunal Constitucional establecido por la Constitución peruana de 1993 (artículos 201-204), la Ley Orgánica del propio Tribunal, expedida en 1995, agravó la situación del ordenamiento anterior, ya que su artículo 4o. exige que, para resolver las acciones de inconstitucionalidad, se requiere el voto favorable al menos de seis magistrados sobre siete, que es el número de integrantes del citado Tribunal en lugar de los nueve del Tribunal de Garantías Constitucionales anterior. Esto significa que si durante la vigencia de la carta anterior de 1979 fue muy reducido el número de estas acciones decididas por ese órgano jurisdiccional especializado, las perspectivas actuales son todavía más limitadas, y la doctrina estima que podrá suceder que nunca llegara a declararse la inconstitucionalidad de una disposición general. Pero, aun cuando esto ocurriera, de todas maneras es muy difícil alcanzar un porcentaje tan elevado de votos favorables, si se toma en consideración que en los asuntos de mayor complejidad no es frecuente obtener una

mayoría calificada, como lo demuestra la experiencia de otros tribunales constitucionales o de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos.

En la fracción I del artículo 105 constitucional y 45 de su Ley Reglamentaria se plantean dos hipótesis de los efectos en el tiempo de las sentencias de inconstitucionalidad, ya que, en primer lugar, tales efectos se producirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia, y en segundo término, dichos efectos no tendrán carácter retroactivo, con excepción de aquellos que se refieran a la materia penal. Por lo que concierne a la publicación de los fallos, el artículo 44 de la Ley Reglamentaria dispone que en todos los casos deberán las sentencias notificarse a las partes y publicarse de manera íntegra y conjuntamente con los votos particulares emitidos en el *Semanario Judicial de la Federación*, sin perjuicio de que, cuando el fallo declare la invalidez de normas generales, también deberá incluirse en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el órgano oficial de la entidad federativa en que tales normas se hubieran publicado.

El artículo 43 de la Ley Reglamentaria introduce una importante modificación al sistema de precedentes judiciales o de jurisprudencia obligatoria en el ordenamiento mexicano, al establecer que “*las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias estimatorias y aprobadas por lo menos por ocho ministros serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales*”.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias de inconstitucionalidad, la parte final del artículo 105 dispone que el incumplimiento o la repetición de los actos materia de la protección deberán ser resueltos por la Suprema Corte con apoyo en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la carta federal (relativos al juicio de amparo) que implican la separación inmediata del cargo de la autoridad remisa y su consignación directa ante el juez federal que corresponda para que se le procese por la comisión de un delito contra la administración de justicia. En estos supuestos también tiene la Suprema Corte la facultad de determinar el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, cuando “[...] *su ejecución [de la sentencia] afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso*”. Además, el afectado podrá solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita.<sup>26</sup> Por supuesto que estas reglas se aplican exclusivamente

cuando el fallo definitivo de la Suprema Corte anula actos concretos de autoridad, porque, cuando implica la invalidez de disposiciones generales, ésta se produce, en los términos fijados en las sentencias respectivas, con la publicación de las mismas en los periódicos oficiales respectivos.

Es entonces que se estima que debe regresar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de dirimir los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas.

Para ello se propone modificar el párrafo segundo del artículo 46, para que en caso de que los estados no lleguen a un acuerdo respecto a sus límites territoriales, sea la Suprema Corte, en controversia constitucional, quien pueda conocer de esos conflictos, en lugar del Senado.

Se propone derogar el tercer párrafo de ese artículo pues es el establece actualmente que corresponde a la Suprema Corte conocer en controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados del decreto que emitiera la Cámara de Senadores para finalizar el conflicto.

Se propone derogar la fracción XI del artículo 76, que es la que contempla la facultad del Senado de terminar con los conflictos limítrofes de los estados.

Asimismo, se propone reformar la fracción I del artículo 105, para que en concordancia con la modificación al segundo párrafo del artículo 46, se elimine la prohibición constitucional de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca en controversia constitucional del conflicto de límites territoriales entre los estados miembros de la Federación.

Se mantiene la existencia de la Comisión de Límites Territoriales de las Entidades Federativas del Senado para que sea el órgano encargado de revisar los acuerdos a los que lleguen los estados respecto de sus límites territoriales, que serán puestos a votación del pleno del Senado, como lo establecen los artículos 46, primer párrafo, y 76, fracción X.

En los artículos transitorios se establece que los asuntos que ya había remitido la Suprema Corte de Justicia al Senado para ser resueltos conforme al párrafo segundo del artículo 46 y 76, fracción XI, se regresarán para que nuestro tribunal constitucional continúe el trámite de las controversias constitucionales a partir del momento en que se interrumpió su conocimiento, y dicte la resolución que en derecho corresponda.

Para Acción Nacional la realización de la justicia es atribución primaria del Estado. La honesta, efectiva y fecunda actuación de este valor es la mejor garantía que puede otorgarse a los derechos fundamentales de la persona humana y de las comunidades naturales. Es, además, condición necesaria de la armonía social y del Bien Común, por eso es que presenta la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46; se deroga la fracción XI del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 46.** Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante **la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá el conflicto de límites territoriales de las entidades federativas en términos del artículo 105, fracción I, de esta Constitución.**

**(Se deroga)**

**Artículo Segundo.** Se deroga la fracción XI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. a X. ...

**XI. (Se deroga)**

XII. ...

**Artículo Tercero.** Se reforma la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a k) ...

...

...

II a III ...

### Transitorios

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

**Segundo.** Las controversias constitucionales que con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas estaban en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que en cumplimiento del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005, por el que se reformó el único párrafo y se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se derogó la fracción IV del artículo 73; se adicionaron las fracciones X y XI del artículo 76; y se reformó la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron remitidas a la Cámara de Senadores, regresarán, con todos sus antecedentes, a la Suprema Corte de Justicia, a fin de que se continúe el trámite de las mismas desde el punto en que se hubiera suspendido y se dicte la resolución correspondiente.

**Tercero.** Se mantiene la existencia de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para que sea el órgano encargado de revisar los acuerdos a los que lleguen los estados respecto de sus límites territoriales, acuerdos que serán sometidos a la aprobación del pleno del Senado, como lo establecen los artículos 46, primer párrafo, y 76, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Notas:

1 Haurióu, André, Derecho constitucional e instituciones políticas, Barcelona, Ariel, 1971, p. 152.

2 Lasalle, Fernando, ¿Qué es una constitución?, Barcelona, Ariel, 1976, p. 11.

3 Ibidem, p. 10.

4 Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1983, p. 218.

5 Fix-Zamudio, Héctor, La Constitución y su defensa, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 15 y 16.

6 Se reformó el único párrafo y se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se derogó la fracción IV del artículo 73; se adicionaron las fracciones X y XI del artículo 76; y se reformó la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 El texto del artículo derogado era: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso."

8 Presentada por el entonces senador Héctor Michel Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

9 Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, p. 875.

10 Carpizo, Jorge; Madrazo, Jorge, Introducción al derecho mexicano, tomo I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p.111.

11 Fernández Rodríguez, José Julio, La justicia constitucional europea ante el siglo XXI, Madrid, Tecnos, 2002, p.65.

12 Burgoa, Ignacio, Op. cit, p. 876.

13 García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, num. 1, 1981, p. 31.

14 Favoreu, Louis, "Los Tribunales constitucionales", en Fernández Segado, Francisco y García Belaunde, Domingo, (coords.), La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 100 y ss.

15 García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 9, p. 32.

16 González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, México, UNAM, 1983, pp. 159-272.

17 Burgoa Orihuela, Ignacio, “¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?”, Lex, México, octubre de 1995, pp. 10-13.

18 Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, Estudios en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992, pp. 134-137.

19 Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 86, mayo agosto de 1996, pp. 447-466.

20 Carpizo, Jorge; Cossío Díaz, José Ramón, y Fix-Zamudio, Héctor, op. cit, nota 10, pp. 771-775.

21 Cossío Díaz, José Ramón, op. cit., nota 1, pp. 1,059-1,067.

22 Castro, Juventino V., El artículo 105 constitucional, México, Porrúa, 1997, pp. 55-111.

23 Sobre la suplencia de la queja en el juicio de amparo, Serrano Robles, Arturo, “La suplencia de la queja cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales”, Problemas jurídicos de México, México, Jus, 1953; Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo”, en Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, México, UNAM, 1993, pp. 64-66. Por lo que respecta a la suplencia en las controversias constitucionales, Castro, Juventino V., ibidem, pp. 85-111.

24 Cossío Díaz, José Ramón, op. cit., nota 1, pp. 1,063-1,064.

25 Respecto de la escasa actuación del tribunal establecido por la Constitución de 1979, cfr. Eguiguren Praeli, José, “Diez años de régimen constitucional en el Perú. 1980-1990”, Los retos de la democracia insuficiente, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, pp. 66 y ss.; Eguiguren Praeli, José, “El tribunal de Garantías Constitucionales, las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad”, Lecturas sobre temas constitucionales, núm. 7, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 48-58.

26 Cossío Díaz, José Ramón, op. cit., nota 1, pp. 1,064-1,065.

México, Distrito Federal; a los cuatro días del mes de diciembre de dos mil siete.— Diputados: Gustavo Macías Zambrano, Miguel Ángel

Monraz Ibarra, Omar Antonio Borboa Becerra, Mario Eduardo Moreno Álvarez, Mario Salazar Madera (rúbricas).»

**El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputado Gustavo Macías Zambrano. Insértese de manera íntegra en el Diario de los Debates dicha iniciativa, y tórnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

