

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ÍNDICE TEMÁTICO

CAPÍTULO	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PRINCIPIOS DE RACIONALIDAD	3
1. Racionalidad Lingüística.	3
2. Racionalidad Jurídico – Formal.	4
3. Racionalidad Pragmática.	4
4. Racionalidad Económica.	
5. Racionalidad teleológica.	
III. ELEMENTOS PRINCIPALES DE UN PROYECTO PARLAMENTARIO.	5
1. Encabezado.	5
2. Destinatario.	
3. Proemio.	
4. Exposición de Motivos o Consideraciones.	
5. Proyecto de Decreto o Punto de Acuerdo	
6. Lugar, fecha y firma (s).	
IV. REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	6
1. Concepto.	6
2. Reglas Particulares.	
3. Iniciativa, Dictamen o Proyecto de Decreto de nuevo ordenamiento legal.	9
✚ Libros.	
✚ Títulos.	
✚ Capítulos.	
✚ Secciones.	
✚ Subsecciones.	
✚ Artículo: Apartados, Bases, Fracciones, Incisos, Párrafos.	

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ÍNDICE TEMÁTICO

CAPÍTULO	PÁGINA
V. INICIATIVA DE LEY O DECRETO	14
1. Concepto.	14
2. Materia:	
✚ Leyes.	15
✚ Decreto	15
3. Sujetos.	18
4. Contenido y Estructura	
a) Encabezado.	
b) Destinatario.	
c) Proemio.	19
d) Exposición de Motivos o Consideraciones.	
e) Proyecto de Decreto o Punto de Acuerdo.	
f) Artículos Transitorios.	20
g) Fecha, Lugar de expedición y firma del (o de los) iniciantes.	
ANEXOS DEL CAPÍTULO V:	
1. Modelo de Iniciativa de Ley o Decreto	21
2. Ejemplo de Proyecto de Decreto con pluralidad de artículos propositivos.	26
3. Ejemplo de artículo transitorio único.	29
4. Ejemplo de Iniciativa con pluralidad de artículos transitorios.	30
5. Ejemplo de Iniciativa irregular con proyecto Decreto que propone reforma constitucional y reforma de ley reglamentaria de aquélla.	31

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ÍNDICE TEMÁTICO

CAPÍTULO	PÁGINA
VI. DICTAMEN DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO	33
1. Concepto y Reglas Principales.	33
2. Materia.	34
3. Competencia.	
4. Turno.	37
5. Voto particular.	39
6. Excusa de los integrantes de una Comisión.	
7. Término para dictaminar.	
8. Clases de Dictámenes.	41
9. Contenido y Estructura	42
a) Encabezado.	
b) Destinatario.	
c) Proemio.	43
d) Consideraciones.	
e) Proyecto de Decreto.	
f) Artículos Transitorios	44
g) Lugar, fecha de aprobación y firma de los integrantes de la Comisión.	
ANEXO DEL CAPÍTULO VI:	45
1. Modelo de Dictamen	
VII. PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO	71
1. Concepto.	71
2. Materia.	72
3. Sujetos.	73
4. Clases de Proposiciones con Punto de Acuerdo.	
a) En función del objeto.	
b) En función del trámite.	
5. Contenido y Estructura.	74
a) Encabezado	
b) Destinatario	
c) Proemio.	75
d) Consideraciones.	
e) Punto de Acuerdo.	

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ÍNDICE TEMÁTICO

CAPÍTULO	PÁGINA
ANEXOS DEL CAPÍTULO VII:	
1. A) Mediante la que se solicita hacer un Exhorto.	76
2. B) Mediante la que se solicita que la Cámara haga un Pronunciamiento.	80
3. C) Mediante la que se hace una Recomendación.	84
VIII. OPINIÓN	88
1. Concepto.	88
2. Materia.	
3. Contenido y Estructura.	
4. Trámite.	89
ANEXOS DEL CAPÍTULO VIII:	
1. Modelo de Opinión sobre Iniciativa de Ley.	90
2. Modelo de Opinión sobre Proposición con Punto de Acuerdo.	100
IX. EXCITATIVA	104
1. Concepto.	104
2. Procedimiento.	
3. Materia.	
4. Estructura.	105
✚ Encabezado.	
✚ Premio.	
✚ Consideraciones.	
✚ Excitativa.	
ANEXO DEL CAPÍTULO IX:	
1. Modelo de Excitativa.	106
BIBLIOGRAFÍA	108

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar los lineamientos generales aceptados por la práctica parlamentaria relacionados con la elaboración de proyectos de Iniciativas y Proposición con Punto de Acuerdo de los dictámenes que pueden recaer a unas y otras, opiniones y excitativas.

Es pertinente aclarar que son escasas y muy genéricas las disposiciones aplicables a las menciones y requisitos que debe contener y satisfacer un proyecto legislativo.

Prácticamente, la legislación aplicable se limita a señalar respecto a los dictámenes, **que éstos deberán contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (artículo 87 del Reglamento¹)**. No existe disposición en la Constitución, la Ley Orgánica o el Reglamento Interior del Congreso que se refiera a la estructura, menciones y requisitos de las Iniciativas o Proposiciones con Punto de Acuerdo.

Los lineamientos que se presentan en este estudio, son el resultado de la observación y valoración de la práctica parlamentaria, consolidada en los acuerdos parlamentarios, y reconocida por la doctrina.

Los proyectos parlamentarios los identificamos como los instrumentos y mecanismos a través de los cuales las Cámaras del Congreso de la Unión cumplen su función y objetivos fundamentales. Estos son, principalmente:

- a) La Iniciativa de Ley o Decreto, en los términos del artículo 71 constitucional, es la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, que se otorga a los ciudadanos en ejercicio de los cargos de elección popular de Presidente de la República y diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a los órganos correspondientes a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ésta última, exclusivamente en lo que se refiere a materias relativas a esta Entidad).

¹ En beneficio de la brevedad en este estudio usamos las siguientes abreviaturas:

- Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acuerdo: Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

- b) Las proposiciones con Punto de Acuerdo, conforme al artículo 58 del Reglamento, son las propuestas que formulan los legisladores federales para que alguna de las Cámaras o la Comisión Permanente hagan un pronunciamiento, exhorto o recomendación en relación a un asunto de orden político, cultural o social que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general (artículo Décimo Segundo del Acuerdo).
- c) Dictamen.- Es la resolución de los órganos auxiliares de apoyo técnico de las asambleas legislativas que contiene la opinión técnica especializada y consensuada sobre un proyecto de ley o decreto.
- d) Opinión.- Es el criterio o estimación que expresa una comisión, generalmente de las que carecen de la atribución de dictaminar, en relación a un asunto determinado que le fue turnada por el Presidente en funciones, para tal efecto.
- e) Excitativa.- Se denomina con este término la solicitud que hace un legislador y el requerimiento o recordatorio que hace el Presidente en funciones de la Cámara, a una comisión dictaminadora que habiendo recibido el turno de un asunto no lo ha atendido y presentado el dictamen correspondiente ante el Pleno, en los plazos legales.

De dichos proyectos parlamentarios cuatro corresponden al proceso de formación de las leyes: Iniciativa, Dictamen, Opinión y Excitativa, por lo que son proyectos legislativos en sentido estricto; y el otro, corresponde al ámbito de los acuerdos que se constriñen a casos o asuntos distintos a los que inician o apoyan el proceso de formación de las leyes.

Todos ellos se sujetan a los principios de racionalidad, claridad, sencillez y concreción, de tal manera que podemos identificar una serie de reglas comunes. Es precisamente con base en sus similitudes y coincidencias que consideramos útil y didáctico presentar en este documento los lineamientos para la elaboración de Iniciativas, Proposiciones con Punto de Acuerdo, los Dictámenes, de unas y otras, Opiniones y Excitativas, presentando primero los principios y reglas comunes para luego referirnos a las diferencias y formatos particulares.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

II. PRINCIPIOS DE RACIONALIDAD

Todos los proyectos parlamentarios –Iniciativas de Ley y de Decreto, Propositiones con Punto de Acuerdo, Dictámenes, Opiniones, Excitativas y Acuerdos de los Órganos de Gobierno– deben someterse a ciertos principios rectores que la doctrina y la práctica parlamentaria ha consagrado y que se denominan: Principios de Racionalidad de los Proyectos Normativos. Estos principios son:

1. **Racionalidad Lingüística.**- El autor de un proyecto normativo –también identificado como autor de la Iniciativa, Iniciante, Dictaminador o Projectista–, debe integrar su proyecto en un documento redactado y editado con claridad, fluidez e integralidad.

Una norma jurídica o disposición legal debe expresarse en un lenguaje claro, lo más sencillo e inteligible para los destinatarios específicos de la norma, es decir, para quienes deberán cumplirla, obedecerla o sufrir sus consecuencias.

Este principio de racionalidad implica la comprensión por parte de los destinatarios de la norma, de los derechos, obligaciones y consecuencias jurídicas del cumplimiento o incumplimiento de la misma.

2. **Racionalidad Jurídico – Formal.**- Se parte del presupuesto de la integralidad y congruencia de un Sistema Jurídico Nacional.

El proyecto normativo debe conformar o integrarse con racionalidad a ese sistema, sin generar conflictos o confusiones de interpretación. Ello implica que el proyecto normativo se compare, coteje o confronte con todas las disposiciones relacionadas o involucradas en materia comunes.

El fin perseguido es la sistematicidad, entendida como la compatibilidad o armonía del proyecto normativo con el conjunto de leyes del que va a formar parte.

El fin perseguido es que el proyecto normativo, al incorporarse al Sistema Federal o Nacional, no signifique contradicciones, redundancias u omisiones respecto de otras normas.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

3. **Racionalidad Pragmática.**- Con este principio de racionalidad se busca promover la realización práctica o aplicación real de la norma y requiere que se describan y garanticen los medios y los procedimientos adecuados para ser obedecida.
4. **Racionalidad Económica.**- Es un principio auxiliar al de la Racionalidad Pragmática y significa que se adopten criterios, instrumentos y medios para que los fines perseguidos por el proyecto normativo se obtengan con el menor costo posible, incluyendo consideraciones de orden estrictamente económico y social.

Al respecto, el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente dispone: “Las Comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) sobre el proyecto de dictamen correspondiente”.

5. **Racionalidad Teleológica.**- Significa que los fines perseguidos con el proyecto normativo sean los adecuados y que exista plena justificación para ellos –por ejemplo: disminución del desempleo, abatimiento de la pobreza, fortalecimiento de las instituciones–.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

III. ELEMENTOS PRINCIPALES DE UN PROYECTO PARLAMENTARIO.

1. **Encabezado.**- En la parte superior de la primera página es conveniente incluir el título descriptivo. Este es importante porque será el elemento de identificación del proyecto para efectos de publicación, registro y archivo.
2. **Destinatario.**- Se identifica la persona o el órgano a quien va dirigido el proyecto. La práctica más generalizada es que se dirija a la **Honorable Asamblea**, por ser la destinataria final que discutirá y aprobará el proyecto.

También es usual que se elabore un oficio remisión, suscrito por el iniciante, proponente o el presidente de la Comisión, dirigido al **Presidente de la Mesa Directiva** de la Cámara de Diputados o a los CC. Secretario de la Cámara de Diputados, como receptores iniciales del proyecto y ordenadores del trámite correspondiente.

3. **Proemio.**- Lo constituye la parte introductoria del documento, que contiene a su vez las siguientes partes:

- Nombre de quien presenta el proyecto.
- Carácter con el que se presenta el proyecto.
- Grupo parlamentario del iniciante o proponente, en su caso.
- Nombre descriptivo del proyecto.
- Fundamento legal para la presentación del proyecto.

4. **Exposición de Motivos o Consideraciones.**- En esta parte se expresan los antecedentes históricos - legislativos y las consideraciones del proyecto, por lo que se pueden subdividir las partes siguientes:

- Antecedentes.
- Consideraciones.
- Conclusiones o argumentación final que describe la petición que se hace al Pleno.

5. **Proyecto de Decreto o Punto de Acuerdo.**- En esta parte se incluyen los textos que integran la parte medular del proyecto.
6. **Lugar, fecha y firma (s).**-

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

IV. REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Concepto.- Es el conjunto de conocimientos, capacidades y habilidades para elaborar los diversos instrumentos y proyectos normativos necesarios para el desarrollo del proceso de formación de las leyes: Iniciativas, dictámenes, opiniones, proyectos de decreto, decretos, minutas y escrito de adiciones y modificaciones a un proyecto sujeto a discusión.

Por extensión, los elementos de la técnica legislativa se aplican también a otros instrumentos parlamentarios como son: Los proyectos, propuestas y proposiciones de acuerdos de los órganos de gobierno y proposiciones con punto de acuerdo de los legisladores, así como a excitativas, informes y programas de trabajo.

En su acepción más amplia, la técnica legislativa tiene que ver con la claridad, corrección, precisión y congruencia con que se elabora un documento parlamentario.

En su acepción estricta, la técnica legislativa tiene que ver con la racionalidad lingüística y jurídica en la redacción de las normas jurídicas; con la claridad, corrección y precisión del lenguaje; con la racionalidad y congruencia de la norma jurídica concebida como parte de un sistema jurídico nacional, por lo que debe ser congruente con los principios generales del Derecho y de seguridad y de certeza jurídicas, así como compatible y en armonía con el resto de las normas jurídicas que integran el sistema, y deberá estar redactada en un lenguaje sencillo e inteligible para los individuos o los grupos destinatarios del precepto.

En virtud de lo anterior, aunque las reglas de técnica legislativa se refieren específicamente a la elaboración de proyectos legislativos, su aplicación es útil en toda clase de proyectos parlamentarios, sobre todo porque es frecuente que éstos se refieran o citen textualmente a la legislación o a los proyectos legislativos (iniciativas y dictámenes de leyes o decretos).

2. Reglas Particulares.- Para la realización de los principios y reglas generales de técnica legislativa antes expresados, se presentan las siguientes reglas particulares:

- Utilizar un formato que permita estructurar y desarrollar el proyecto en forma sistemática y ordenada (ver Capítulo VI. Formato de Iniciativa).

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

- ✚ Utilizar un título del dictamen connotativo, claro y breve, que se utilice uniformemente en el encabezado, el proemio y en la parte propositiva.
- ✚ Incluir el destinatario de la iniciativa (persona u órgano a quien va dirigida).
- ✚ Expresar el nombre, carácter del iniciante y, en su caso, grupo parlamentario al que pertenece.
- ✚ Citar el fundamento legal para el ejercicio de la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto (artículo 71, fracciones I, II y III y artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución).
- ✚ Citar el fundamento de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia de la iniciativa. (Artículo 73, fracciones I a XXX u otras disposiciones constitucionales que determinan esta facultad).
- ✚ Incluir un capítulo de *Exposición de Motivos o Consideraciones* que comprenda: Antecedentes históricos y legislativos del asunto; Considerandos o argumentos que sustenten o justifiquen la iniciativa y, una conclusión o argumentación final en la que se precise el objeto y materia principal de la iniciativa.
- ✚ Incluir un capítulo de *Proyecto de Decreto* que se integre de:
 - Artículo o artículos propositivos o de instrucción en los que se identifiquen las disposiciones materia del proyecto: Reforma constitucional o reforma legal: nuevo ordenamiento, modificaciones, adiciones o derogaciones relacionadas con libros, títulos, capítulos, artículos, apartados, bases, fracciones, incisos o párrafos.
 - Texto completo de lo que se propone y que es precisamente la materia sustancial de la iniciativa, sujeta a dictamen, discusión y aprobación en el Pleno de las cámaras del Congreso de la Unión, promulgación y publicación por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

La materia del proyecto de decreto puede ser plural y mixta, es decir, puede referirse a expedición de más de un ordenamiento, de un ordenamiento nuevo y de reformas a uno o más ordenamientos vigentes o de reformas a varios ordenamientos vigentes. Lo importante es que los diversos temas

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

materia de la iniciativa se vinculen o entrelacen en función de los fines u objetivos perseguidos en la iniciativa.

Además, deberán diferenciarse e identificarse a través de la pluralidad y orden de los artículos propositivos.

De acuerdo a lo anterior la práctica parlamentaria permite la inclusión en una misma Iniciativa y en un dictamen, reformas a distintos ordenamientos.

Lo que no es procedente es incluir en una misma iniciativa (o dictamen) una reforma constitucional y la expedición de un nuevo ordenamiento o reforma legal subordinada a la aprobación previa de aquélla. En este caso, tendría que tramitarse la reforma constitucional (incluyendo el dictamen, discusión y aprobación por ambas cámaras; la aprobación por la mitad más una de las legislaturas de los estados de la república; la declaratoria de mayoría de las legislaturas locales, y la promulgación y publicación del titular del Poder Ejecutivo Federal (artículo 135 constitucional). La reforma legal consecuencia de aquélla quedaría en reserva, subordinada y pendiente de la formalización y entrada en vigor de la reforma constitucional.

En este último caso, lo más conveniente sería presentar dos iniciativas separadas: Iniciativa de reforma constitucional e iniciativa de reforma legal, señalando en la última que se encuentra subordinada a la aprobación de la primera, lo que permitiría, por un lado que se comprenda integralmente la intención, contenido y alcances de la reforma y, por otro lado, que se separen las materias de ambas propuestas, se diferencien los procedimientos a seguir y que la comisión o comisiones dictaminadoras puedan proyectar y programar ambos procesos.

 Incluir un capítulo de *Artículos Transitorios*.

Son las disposiciones que regulan las relaciones y situaciones generadas temporalmente con la entrada en vigor de un proyecto legislativo.

Estas disposiciones transitorias se agregan al final de una iniciativa (o, en su caso, de un dictamen, de un proyecto de ley o de una minuta).

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Incluye:

- La determinación de la fecha o el plazo de entrada en vigor de la o las normas relativas.
- La determinación de la cesación de la vigencia de los ordenamientos que se abrogan o disposiciones que se derogan con la entrada en vigor del nuevo proyecto legislativo.
- Las reglas especiales de transición, es decir, la previsión de términos o condiciones para que determinadas normas entren en vigor posteriormente a la fecha de inicio de vigencia del proyecto legislativo en general (*vacatio legis*).

3. Iniciativa, Dictamen o Proyecto de Decreto de nuevo ordenamiento legal:

En caso de ordenamientos completos, la Técnica Legislativa requiere la división del proyecto de nuevo ordenamiento legal del modo siguiente:

- 📖 Libros.- Los cuales llevan un orden progresivo de presentación con la expresión: Libro Primero, Segundo, etc. y debajo el nombre genérico del agrupamiento o materia que comprenden.
- 📖 Títulos.- Con las mismas características técnico legislativas de los Libros, aunque con una extensión menor.
- 📖 Capítulos.- Simbolizados con letras mayúsculas y números romanos. Debajo se anota el nombre del mismo.
- 📖 Secciones.- Se expresan con letra mayúscula inicial, tanto en el nombre de la sección, como en el número ordinal que le corresponde.
- 📖 Subsecciones.- Es poco frecuente su uso y se emplean para subdividir las Secciones.
- 📖 Artículo.- Constituye la base primaria de la ordenación lógica de las leyes. Se denomina con la palabra completa Artículo, iniciada con letra mayúscula y se enumeran en arábigo y progresivo. Debe contener sólo una disposición jurídica, y si contiene más, deberán guardar una unidad temática. A su vez, el artículo se subdivide en:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

- Apartados.- Se simbolizan con una letra en mayúscula, sin paréntesis y progresivamente.
 - Bases.- Se pone la palabra BASE con letras mayúsculas, tanto en el nombre de la sección, como en el número ordinal que le corresponde.
 - Fracciones.- Corresponden a los artículos, separadas del cuerpo del párrafo, y se van numerando sucesivamente con caracteres romanos, sin paréntesis. Contienen simples condiciones o requisitos. No deben contener una nueva disposición normativa en sí misma.
 - Incisos.- Se separan del cuerpo de la fracción y se numeran con caracteres arábigos o letra minúscula, acompañados de un paréntesis. Contienen, al igual que las fracciones, simples condiciones o requisitos. Tampoco deben contener una nueva disposición normativa en sí misma. El inciso puede contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa, complementaria del supuesto normativo. En este último caso, contendrá el texto introductorio (cabeza) y un concepto completo. Forman parte de un párrafo, que comienza luego de dos puntos, finalizando con punto y coma, excepto el penúltimo, que llevará sólo una coma seguida de la conjunción y, además desde luego, del último, que va con punto final.
 - Párrafos.- Son divisiones menores del artículo, que comienzan con letras mayúsculas y terminan con un punto y aparte, sin que los mismos se numeren.
- ✚ La práctica parlamentaria ha acuñado una serie de símbolos que de una manera casi generalizada se utilizan para identificar, por un lado, los artículos, fracciones, párrafos, numerales e incisos y, por otro lado, permiten indicar en forma breve y clara, en los casos de una reforma constitucional o legal, aquellas normas o partes de una norma que no se modifican y que no es aconsejable reproducir, en aras a la brevedad y para evitar errores en su transcripción que pudieran entenderse como reformas legislativas sin que exista la intención o la voluntad para ello.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

De manera enunciativa, podemos citar los siguientes símbolos:

- Los libros se identifican y ordenan con letras: PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, etc.
- Los capítulos se identifican y ordenan con números romanos: I, II, III, etc.
- Los artículos se identifican y ordenan con números arábigos, usualmente seguidos por un punto o por un punto y guión (precisamente para indicar el inicio del artículo y su orden).

En el caso de los ordenamientos cuyos párrafos se identifican y ordenan numéricamente y que se conocen precisamente como “numerales” por ejemplo la Ley Orgánica, el número del artículo es arábigo pero aparece separado de sus párrafos, los que a su vez se identifican y ordenan con números arábigos seguidos de punto.

Ejemplo:

“Artículo 24.

1. Los vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.
2. Las representaciones protocolarias de la Cámara...”

- Para las fracciones se utilizan números romanos.
- En los apartados y en las bases se utilizan letras mayúsculas. Por ejemplo:

Apartado A.
Apartado B.
Base Primera.
Base Segunda.

- En los incisos se utiliza el signo con el que se cierra un paréntesis. Por ejemplo: a), b), c).

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

- En los párrafos en que se divide un artículo o cualquiera de sus subdivisiones no se utiliza símbolo alguno, pero cuando se citan oralmente o por escrito se identifican con palabras. Por ejemplo: párrafo primero, párrafo segundo, etc.
- En una iniciativa, proyecto de decreto aprobado por alguna de las cámaras, minuta, decreto aprobado por ambas cámaras y finalmente ley promulgada y publicada, cuya materia sea una reforma constitucional o legal, es muy importante diferenciar los artículos que se reforman (modifican, adicionan o derogan), los cuales deberán reproducirse íntegramente como se proponen o fueron aprobados (a cuyo efecto se deben utilizar todos los símbolos de identificación de libros, capítulos, artículos, etc.) de aquellos que continúan vigentes conforme al texto previamente aprobado. Éstos no deben reproducirse (en beneficio de la brevedad y para evitar eventuales errores en su transcripción) sino indicarse simbólicamente la continuación de su vigencia (porque el autor de la reforma no tiene intención ni voluntad de modificarlos, es decir, no son materia de ella) mediante el uso de puntos suspensivos. Por ejemplo, en el caso de una reforma de una fracción de un artículo de la Ley Orgánica, se debe expresar de la siguiente manera:

Artículo 7.

1 a 4...

5. (Se integra íntegro el texto que se va a reformar).

Si se pretendiera reformar la fracción XX del artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta se expresaría de la siguiente manera:

Artículo 32. ...

I a XIX...

XX. (se incorpora el texto).

XXI a XXVII. ...

Ante la ausencia de disposiciones que establezcan las reglas de técnica legislativa para la elaboración de proyectos normativos, según se expresa con anterioridad,

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

es pertinente destacar que las reglas que hemos propuesto con anterioridad tienen que ver con la corrección, claridad y viabilidad de la iniciativa, pero su incumplimiento –por omisión o deficiencia– no afecta la validez ni siquiera la regularidad de una iniciativa.

Se insiste, es importante que se respeten las reglas de técnica legislativa para garantizar y facilitar el trabajo de los órganos que dictaminan, discuten y, en su caso, aprueban una iniciativa, para que cuenten con propuestas claras, debidamente estructuradas, ordenadas sistemáticamente y justificadas jurídica, política, económica y socialmente, a efecto de que puedan conformar debidamente su criterio, ejercer adecuadamente sus atribuciones y para que en el futuro se eviten problemas de interpretación.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

V. INICIATIVA DE LEY O DECRETO

1. **Concepto.**- Promoción que contiene una propuesta legislativa de reforma constitucional, ordenamiento jurídico, reforma de ley o aprobación de decretos generales o reforma de ellos, que a su vez, puede consistir en modificaciones, adiciones o derogaciones a las disposiciones jurídicas vigentes.
2. **Materia.**- Puede ser materia de iniciativa uno o varios proyectos legislativos, entendiéndose por tales los que proponen la expedición de normas jurídicas nuevas o reforma de las vigentes.

El artículo 71 constitucional otorga a diversas personas y órganos – Presidente de la República, legisladores federales y legislaturas de los Estados – la facultad de iniciar leyes o decretos. Esto nos define en primer término la materia de la iniciativa.

Leyes.- Por éstas debemos entender, las disposiciones generales, abstractas y de vigencia indeterminada, de carácter coercitivo. Es en este sentido genérico en que utiliza el término la Constitución y de esta forma se incluyen las normas constitucionales o ley suprema de la nación y las leyes reglamentarias de ésta, considerando los nuevos ordenamientos –códigos, leyes reglamentarias, leyes orgánicas, etc.– y la reforma a los vigentes – modificaciones, adiciones o derogaciones–.

Concretamente, pueden ser materia de una iniciativa de ley:

- Reforma constitucional.
- Expedición de un nuevo código u ordenamiento, con o sin abrogación de uno anterior.
- Reforma de un ordenamiento o leyes vigentes y que puede consistir en:
 - Modificaciones a los textos legales.
 - Adiciones.
 - Derogaciones de textos legales.

La práctica parlamentaria permite que en una iniciativa se incluyan proyectos legislativos relacionados con uno o más ordenamientos, pero no es correcto desde el punto de vista constitucional incluir en una misma

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

iniciativa reformas a la Constitución al mismo tiempo que reformas legales supeditadas o subordinadas a aquélla (ver Capítulo VI. Numeral 2. Pág. 45).

Decreto.- No es posible identificar una definición o descripción de decreto que sea válida para todos los usos que en la práctica se le da a este término.

Gramaticalmente, decreto es toda “resolución, decisión o determinación del Jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo” (Diccionario de la Real Academia Española). De esta manera, en la actualidad un decreto es una disposición, resolución u orden de un órgano del Estado (generalmente del Poder Ejecutivo o Legislativo, ya que este término es poco usado en el ámbito judicial) sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que tienen la concreción a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requieren de cierta formalidad o publicidad para que sean conocidas y cumplidas por sus destinatarios.

A diferencia de la ley, que es una disposición general, abstracta y con vigencia indeterminada, el decreto se refiere a una persona o un grupo de personas determinado y está acotada en el tiempo o en el espacio; la ley es una disposición de carácter general y el decreto se conceptúa como un acto particular.

Desgraciadamente, en el derecho positivo mexicano existe una gran confusión en el uso de este término: Indistintamente se llaman decretos a las leyes propiamente dichas, al igual que a actos del Congreso que no son leyes, por ejemplo: Las resoluciones que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los permisos para prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero o aceptar títulos o funciones honorarias de un extranjero.

Se llama proyecto de decreto al acto por el que la cámara de origen declara aprobada una ley o reforma, y decreto al acto por el que la cámara revisora aprueba un proyecto (Minuta) recibido de la cámara de origen y ordena su remisión para efectos constitucionales. En este sentido, la práctica parlamentaria mexicana es consistente en denominar “Minuta con Proyecto de Decreto” la remisión que se hace de una cámara a la otra para efectos de que ésta proceda a la discusión y, en su caso, aprobación de una ley o

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

reforma. El instrumento que se envía al Ejecutivo, por cualquiera de las cámaras, para efectos de su promulgación y publicación se denomina simplemente **Decreto**.

El acto por el que el Presidente de la República promulga y ordena la publicación de una ley o reforma aprobada por el Congreso de la Unión se limita a expresar: "... Que el honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

Decreto

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Se reforman los artículos..."

Tenemos que reconocer la existencia de decretos del Ejecutivo, de carácter general como son los relativos al ejercicio de la facultad reglamentaria de este poder y, con menor frecuencia en resoluciones particulares. En este sentido, la Doctrina reconoce que el Ejecutivo expide decretos – ley, que corresponden al ejercicio de la facultad reglamentaria que deriva directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 89 fracción I) o por delegación de facultades que le otorga el Congreso de la Unión (por ejemplo, en el caso de que una ley expedida por el Congreso otorgue al titular del Poder Ejecutivo la facultad de reglamentar dicha ley en términos generales o algún tema, capítulo o artículo en particular. Esta delegación se incluye generalmente en los artículos transitorios).

Por lo que se refiere al Congreso, el primer párrafo del artículo 72 se refiere a "todo proyecto de ley o decreto", como la materia propia del proceso de formación de las leyes.

También se denominan decretos a los actos mediante los que el titular del Ejecutivo expide reglamentos en ejercicio de su atribución consagrada en la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Entre las distintas connotaciones mencionadas, los artículos 71 y 72 constitucionales utilizan el término "decreto" como aquella disposición que se refiere a una situación particular, a una persona o a un grupo de personas o a un tiempo determinado, diferente a una ley. Conforme a esto,

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

podemos identificar los siguientes decretos del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras:

- ✚ Decreto de Presupuesto de Egresos Anual de la Federación (artículo 74, fracción IV constitucional).
- ✚ Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (artículo 74, fracción IV constitucional).
- ✚ Decreto por el que se otorga al Presidente de la República permiso para ausentarse del territorio nacional (artículo 88 constitucional).
- ✚ Decreto para conceder permiso a ciudadanos mexicanos para portar condecoraciones, para prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero o admitir de otro país títulos o funciones (artículo 37 – C) –II, III y IV constitucional).
- ✚ Convocatoria para periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras (artículo 67 constitucional).
- ✚ Ratificación de nombramientos –Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales– (artículo 76 – II constitucional).
- ✚ Autorización para permitir la salida de tropas nacionales del país (artículo 76 – III constitucional).
- ✚ Declaración de desaparecidos los poderes constitucionales de un Estado, resolución de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado (artículo 76 – V y VI de la Constitución).
- ✚ Designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 76 – VIII constitucional).
- ✚ Nombramiento, en los casos de ausencia del electo constitucionalmente y remoción del Jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos en la Constitución (artículo 76 – IX de la Constitución).
- ✚ Resolución de manera definitiva de los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten (artículo 76 – XI de la Constitución).
- ✚ Expedición de convocatoria para elecciones extraordinarias cuando ocurra la vacante de diputados y senadores al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa (artículo 77 – IV constitucional).

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

3. Sujetos.-

En términos constitucionales, tienen el derecho de iniciar leyes o decretos (artículo 71 Constitucional):

- El Presidente de la República.
- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión (individualmente).
- Las legislaturas de los Estados (considerados como órganos o congresos estatales, de tal manera que los diputados locales no tienen facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos federales y que sólo pueden promover una reforma legislativa federal mediante la iniciativa ante su propio congreso y la resolución de éste en el sentido de aprobar una iniciativa que se remita al Congreso de la Unión).
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene facultad de iniciativa en el ámbito legislativo federal únicamente en materias relativas al Distrito Federal (artículo 122, Apartado C. Base primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

4. Contenido y Estructura.-

- a) **Encabezado.-** En la parte superior de la primera página es conveniente incluir el título descriptivo de la Iniciativa. Este elemento es importante porque será el elemento de identificación de la iniciativa para efectos de publicación registro y archivo.
- b) **Destinatario.-** Se identifica la persona o el órgano a quien va dirigida la Iniciativa. La práctica más generalizada es que se dirija a la **Honorable Asamblea**, por ser la destinataria final que discutirá y aprobará la Iniciativa.

También es usual que se elabore un oficio remisión, suscrito por el iniciante, proponente o el Presidente de la Comisión, dirigido al **Presidente de la Mesa Directiva** de la Cámara de Diputados o a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados, como receptores iniciales de la Iniciativa y ordenadores del trámite correspondiente.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

c) **Proemio.**- Lo constituye la parte introductoria del documento, que contiene a su vez las siguientes partes:

- ✚ Nombre de quien presenta la Iniciativa.
- ✚ Carácter con el que se presenta la Iniciativa.
- ✚ Grupo Parlamentario al que pertenece el Iniciante.
- ✚ Fundamento legal para la presentación de la Iniciativa (artículo 71 Constitucional) y para la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia correspondiente (artículo 73 y otros constitucionales).
- ✚ Nombre descriptivo de la Iniciativa.

d) **Exposición de Motivos o Consideraciones.**- En esta parte se expresan los antecedentes histórico – legislativos y las consideraciones de la Iniciativa, por lo que se pueden subdividir las partes siguientes:

- ✚ Antecedentes.
- ✚ Consideraciones.
- ✚ Conclusiones o argumentación final que describe la petición que se hace al Pleno.

e) **Proyecto de Decreto o Punto de Acuerdo.**- En esta parte se incluyen los textos que integran la parte medular de la Iniciativa y que pueden ser:

- ✚ Reforma Constitucional.
- ✚ Expedición de una nueva ley, con o sin abrogación de una anterior.
- ✚ Reforma de una ley vigente y que puede consistir en:
 - Modificaciones a los textos legales.
 - Adiciones.
 - Derogaciones de textos legales.

El proyecto de Decreto se divide a su vez, en dos partes:

- ✚ Artículo (s) propositivo (s) en los que se identifican los Libros, Títulos, Capítulos, Artículos, Párrafos, Fracciones, Incisos, Secciones o cualquier otra fórmula que se utilice para identificar los textos legales. Este artículo deberá ser una versión del título de la Iniciativa que incluya específicamente y al detalle los números – con arábigos,

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

romanos, palabras o cualquier otro símbolo –, con el objetivo de identificar claramente la materia de la Iniciativa.

✚ La redacción íntegra de los textos materia de la Iniciativa (que incluya los símbolos usuales para determinar las partes de aquellos textos legales que no se modifican específicamente).

- f) **Artículos Transitorios.-** Son los que determinan la entrada en vigor de la ley o reforma, así como sus modalidades.
- g) **Fecha, lugar de expedición y firma del (o de los) iniciantes.-**

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 1 DEL CAPÍTULO V.

MODELO DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PRESENTADA POR

HONORABLE ASAMBLEA:

El suscrito, Diputado Víctor Valencia De los Santos, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta Soberanía la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción XX del Artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en la materia con fundamento en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente Iniciativa tiene por objeto ampliar el límite de lo que se puede deducir por los consumos en restaurantes realizados por los contribuyentes, como un medio para fortalecer la actividad de la industria restaurantera nacional.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente permite deducir el 25 por ciento de los consumos en restaurantes realizados por los contribuyentes, siempre que el pago se efectúe mediante tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria, en los términos previstos en la fracción XX del artículo 32 de la Ley citada.

La norma en cuestión ha tenido una vida azarosa:

- ✚ Hasta 1989 no existía restricción para la deducción de los gastos en restaurantes.
- ✚ De 1990 a 2001 no se permitieron deducciones por consumos en restaurantes.
- ✚ En 2002 se autorizó el 50 por ciento de deducción en estos consumos.
- ✚ A partir de 2003 sólo se permite deducir el 25 por ciento.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

En la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; y de las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, al Activo, Especial Sobre Producción y Servicios, Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conocida como Miscelánea Fiscal, presentada por el Ejecutivo Federal ante esta Soberanía el 5 de diciembre de 2006, se propone la modificación de la fracción XX del artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con el propósito de aumentar el porcentaje no deducible de los consumos en restaurantes, del 75 al 87.5 por ciento, con lo que la parte deducible se reduce a un precario 12.5 por ciento.

En la Exposición de Motivos se expresa al respecto:

“Actualmente, la Ley del Impuesto sobre la Renta permite deducir el 25% de los consumos en restaurantes realizados por los contribuyentes, siempre que el pago se efectúe mediante tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria.

La medida en comento tiene por objeto limitar la deducción únicamente para aquellos gastos estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, de ahí que actualmente se permita deducir el 100% de los consumos en restaurantes cuando se eroguen por concepto de viáticos, para gastos de alimentación, en favor del personal de la empresa.

Además, la limitante en la deducción permite evitar que se erosione la base del impuesto sobre la renta con consumos en restaurantes cuya erogación no tenga una relación directa con las actividades propias del contribuyente.

En este sentido, con el objeto de fortalecer la base del impuesto sobre la renta, se propone a esa Soberanía establecer el monto deducible por consumos en restaurantes en 12.5%, manteniendo la posibilidad de deducir el 100% cuando dichos consumos sean realizados por concepto de viáticos y cumplan con los requisitos de ley.”

En su comparecencia para dar cuenta de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2007, que se realizó ante las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, de esta Cámara de Diputados, el 7 de diciembre de 2006, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se refirió a la reducción al límite del consumo de restaurantes antes mencionada y precisó que daría ingresos a la Federación por un monto de 1,700 millones de pesos e hizo las siguientes cuentas: La anterior cantidad, sumada a 0.5 miles de millones de pesos que corresponderían al límite a la deducción en la compra de automóviles; 700 millones de pesos a la modificación al tratamiento especial del sector primario; 1,800 millones al fortalecimiento del Impuesto al Activo (IMPAC); 3.1 miles de millones de pesos en el impuesto a refrescos

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

considerado, en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS); 6,800 millones por la aportación del tabaco; y la eliminación del subsidio del agua daría 700 millones de pesos.

Lo anterior sumaría 20,300 millones de pesos de incremento en la recaudación proyectada para 2007 que contrapuso a los 12,700 millones de pesos que costaría la reducción prevista del 29 al 28 por ciento de la tasa del Impuesto Sobre la Renta, lo que, en su criterio, reduce el impacto neto a 7,600 millones de pesos.

En otras declaraciones públicas, el mismo Secretario ha expresado que la reducción en la tasa general del Impuesto Sobre la Renta de personas físicas y morales se resarcirá principalmente a través de una mayor eficiencia en la recaudación de este impuesto.

En todo caso, los 1,700 millones de pesos que daría la reducción al límite del consumo de restaurantes no tienen significación frente a los montos manejados y, mucho menos, como lo mencionó el propio Secretario, frente a un Presupuesto para el año 2007, de más de 2,200 miles de millones de pesos.

II. CONSIDERACIONES

Por otra, parte el mismo Secretario de Hacienda en la comparecencia antes mencionada, pretende justificar la reducción en materia de porcentaje de deducción en los consumos en restaurantes, mediante la afirmación de que: "Está plenamente comprobado que la elasticidad a la tributación es muy baja y por lo tanto, nosotros también pensamos que no va a ser importante el impacto".

Ese no es el sentir de los empresarios y trabajadores del sector restaurantero y turístico que, junto con sus familias, han sido y se pretende que sigan siendo los perjudicados por la aplicación de la disposición legal que niega o limita las deducciones en los consumos en restaurantes.

La industria restaurantera es en México una de las de mayor importancia y es fundamental para el desarrollo gastronómico y culinario del país. Principalmente, tiene un impacto y trascendencia social muy significativa por el gran número de personas que emplea. La Secretaría de Turismo reconoció en el año 2004 que es la industria número uno empleadora de gente.

Tiene también un importante impacto en el presupuesto del gasto familiar; las familias mexicanas destinan el 9.8 por ciento del gasto a las comidas fuera de casa.

En México estaban registradas en el año 2004, 221,000 restaurantes, de los cuales el 96 por ciento correspondía a la micro y pequeña empresas; generaron 800 mil empleos directos y 2.2 millones indirectos; participan con el

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

2.3 por ciento en el Producto Interno Bruto y con el 23.8 por ciento en el Producto Interno Bruto Turístico.

III. CONCLUSIONES

Por estas consideraciones básicas no podemos admitir explicaciones graciosas y simplistas que pretenden ocultar el fuerte impacto que tendrá un incremento en la no deducibilidad de los gastos en restaurantes, para efectos del impuesto sobre la renta.

Por el contrario, nos orientamos categóricamente en disminuir la no deducción en esta materia, incrementando el porcentaje que puede deducirse de un 25 por ciento como está en la norma hasta ahora vigente, a un 75 por ciento, como una fórmula para promover, impulsar y fortalecer el desarrollo de la industria restaurantera y turística nacional, en apoyo y beneficio de este sector tan importante de mexicanos y de sus familias.

Esta Iniciativa responde al reclamo de millones de mexicanos que invierten y trabajan en el sector restaurantera y turística nacional, así como sus familiares, que se han visto afectados por más de tres lustros por políticas restrictivas y de corto alcance.

A través de esta Iniciativa nos pronunciamos en contra de tendencias recaudatorias insensibles, parciales, con objetivos exclusivamente fiscales y que carecen por ende de una visión de estado nacionalista y de una proyección de desarrollo integral de nuestro país.

Invito a mis compañeros Diputados a adherirse y suscribir conmigo esta Iniciativa.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

DECRETO ÚNICO.- Se reforma la fracción XX del Artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 32. ...

I a XIX...

XX. El 25% de los consumos en restaurantes. Para que proceda la deducción de la diferencia, el pago deberá hacerse invariablemente mediante

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria. Serán deducibles al 100% los consumos en restaurantes que reúnan los requisitos de la fracción V de este artículo sin que se excedan los límites establecidos en dicha fracción. En ningún caso los consumos en bares serán deducibles. Tampoco serán deducibles los gastos en comedores que por su naturaleza no estén a disposición de todos los trabajadores de la empresa y aun cuando lo estén, éstos excedan de un monto equivalente a un salario mínimo general diario del área geográfica del contribuyente por cada trabajador que haga uso de los mismos y por cada día en que se preste el servicio, adicionado con las cuotas de recuperación que pague el trabajador por este concepto.

El límite que establece esta fracción no incluye los gastos relacionados con la prestación del servicio de comedor como son, el mantenimiento de laboratorios o especialistas que estudien la calidad e idoneidad de los alimentos servidos en los comedores a que se refiere el párrafo anterior.

XXI a XXVII. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo a ___ de _____ de 2006.

DIP. _____ (RÚBRICA)

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 2. DEL CAPÍTULO V.

EJEMPLO DE PROYECTO DE DECRETO CON PLURALIDAD DE ARTÍCULOS PROPOSITIVOS:

Proyecto de

DECRETO

1. Se adiciona un artículo 23 Bis a la Ley de la Propiedad Industrial para quedar como sigue:

Artículo 23 BIS. En el caso de sustancia o mezcla a la que se refiere el artículo 221 fracciones I, II y III de la Ley General de Salud, la patente será hasta por 10 años improrrogables, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud y estará sujeta al pago de la tarifa correspondiente. La sustancia o mezcla necesarias para la atención de enfermedades de diabetes mellitus, cáncer y VIH-SIDA no serán patentables.

2. Se reforma el artículo 34 fracciones VII y IX y se deroga la fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 34. ...

VII. Establecer políticas de precios en general, así como los precios máximos al público de medicamentos; con el auxilio y la participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a los artículos de consumo y uso popular y medicamentos; establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

VIII. ...

IX. Dirigir, coordinar, y participar junto con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente y

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Recursos Naturales, **de Salud y el Sistema Nacional para el Abasto**, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y abastecimiento de los consumos básicos de la población.

X. ...

XI. Se deroga.

XII. ...

3. Se reforman los artículo 31, 226 y 376 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 31. **La Secretaría de Economía, con la participación de la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General**, asegurará la adecuada distribución y comercialización y fijará los precios máximos **de venta** al público de los medicamentos e insumos. **La Secretaría de Economía conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrán** la intervención que les corresponda en la determinación de los precios, cuando tales bienes sean producidos por el sector público.

La Secretaría de Salud **y el Consejo de Salubridad General** proporcionarán los elementos técnicos a la Secretaría de Economía, acerca de la importación de insumos para la salud.

Artículo 226. ...

I. a VI. ...

En todos los medicamentos que para su venta y suministro al público requieran receta médica, se observará lo dispuesto en artículo 225 de esta Ley.

Artículo 376. Requieren registro sanitario los medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan; equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, materiales quirúrgicos y de curación y productos higiénicos; estos últimos **en los términos de la fracción VI del**

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Art. 262 de esta Ley, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.

El registro sólo podrá ser otorgado por la Secretaría de Salud y tendrá una vigencia indefinida, tratándose de medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan, siempre y cuando los laboratorios fabricantes de estos insumos para la salud acrediten ante la Secretaría el cabal cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SSA1-1993, relativa a las buenas prácticas de manufactura en la fabricación de medicamentos, o cualquier otra que la sustituya o complemente, lo que podrán hacer mediante una certificación ISO 9001 9002 otorgada por algún Organismo certificador, legalmente facultado para ello.

Para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo a través de la Secretaría, mediante disposiciones de carácter general, establecerá los requisitos y requerimientos que deberán cumplir los laboratorios fabricantes de medicamentos y demás insumos de la salud, para obtener la certificación en que conste el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SSA1-1993 o cualquier otra que la sustituya o complemente. La falta de certificación del cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana indicada, dará lugar a que la Secretaría cancele o revoque el registro sanitario de los medicamentos y demás insumos para la salud, expedido a favor del laboratorio fabricante de que se trate.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 3. DEL CAPÍTULO V.

EJEMPLO DE ARTÍCULO TRANSITORIO ÚNICO

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al año siguiente de su publicación en el Diario Oficial, plazo durante el cual el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Salud y de conformidad con el texto propuesto en el último párrafo del artículo 28 de la Ley General de Salud, deberá establecer los lineamientos y procedimientos de operación, así como los criterios para la prescripción de medicamentos por el personal de enfermería en la atención primaria a la salud.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 4. DEL CAPÍTULO V.

EJEMPLO DE INICIATIVA CON PLURALIDAD DE ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

Transitorios

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

Artículo Segundo.- Se derogan todas las disposiciones de carácter legal que se contrapongan con el presente decreto; y se dejan sin efecto las disposiciones de carácter administrativo que lo contravengan.

Artículo Tercero.- La deducción de las inscripciones y colegiaturas considerada en la fracción IX del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta será aplicable para el ejercicio 2006 en un 50 por ciento del valor pagado por los conceptos de inscripciones y colegiaturas correspondientes para el ejercicio 2007 en un 75 por ciento del valor de dichos conceptos y para el ejercicio 2008 la deducción será de su totalidad, considerando para cada ejercicio el límite máximo autorizado en la propia fracción IX del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 5. DEL CAPÍTULO V.

EJEMPLO DE INICIATIVA IRREGULAR CON PROYECTO DE DECRETO QUE PROPONE REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFORMA DE LEY REGLAMENTARIA DE AQUÉLLA:

Proyecto de

Decreto por el que se reforman el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el siguiente, al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. El día que inicie el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República asistirá a sesión del Congreso General, en el que leerá y entregará por escrito un informe en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país; una vez que haya concluido su intervención hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso, en el que fijarán la posición de su grupo y formularán preguntas respecto al informe presentado, en los términos establecidos por la ley. Al término de las intervenciones el Presidente de la República hará nuevamente el uso de la voz para responder los cuestionamientos de los legisladores y emitir un mensaje final; acto seguido, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para contestar el informe en términos concisos y generales.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Presidente de la República para que informe sobre el estado de cualquier situación de emergencia nacional o de trascendencia política para el país, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Artículo Segundo. Se reforman los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 7o.

1. En los términos del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ingreso del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los grupos parlamentarios que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

2. Al finalizar las intervenciones de los grupos parlamentarios, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dirigir un mensaje sobre el tema o los temas para los que fue citado. En el caso de interpelaciones el Presidente de la Cámara correspondiente preguntará al Presidente de la República si desea responder a la misma en ese momento o al final de su intervención.

3. A continuación los legisladores podrán formular sus preguntas en un tiempo no mayor de 3 minutos cada una.

4. Al final de cada una de ellas, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dar respuesta y al concluir las mismas emitirá un mensaje final. Acto seguido, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para contestar el informe en términos concisos y generales.

5. ...

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

VI. DICTAMEN DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO

1. Concepto y Reglas Principales

Dictamen.- Es la resolución de los órganos auxiliares del pleno de las Cámaras, denominados Comisiones Ordinarias, que contiene la opinión técnica especializada y consensuada sobre un proyecto de ley o decreto o una proposición con punto de acuerdo.

Es una resolución no vinculatoria, en cuanto que está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Es especializada como resultado del principio de distribución de labores y competencias entre las comisiones que se integran y funcionan en cada legislatura y que obedece a principios de racionalidad administrativa, especialización e involucramiento en las distintas materias.

Es consensuada porque las comisiones se integran tomando en cuenta la pluralidad representada en el pleno de la cámara y con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones, de tal manera que el pleno de la comisión reproduce en pequeño la composición política del pleno de la cámara y es una vía para el diálogo y la conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios.

Como principio general, el dictamen es un trámite obligatorio, ya que por disposición expresa del Reglamento (artículo 60), ninguna proposición o proyecto 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 calificaren de urgente o de obvia resolución, a pedimento de alguno de sus miembros y por votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes (artículo 59 del Reglamento).

La emisión de dictámenes corresponde en forma exclusiva a las comisiones ordinarias, con exclusión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que aunque tiene el carácter de comisión ordinaria carece de la atribución de emitir dictámenes. La Comisión Jurisdiccional tiene la función de integrar la Sección Instructora en relación

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

a los juicios políticos y declaraciones de procedencia y ambas tienen la atribución de emitir dictámenes en estas materias: (Ver Competencia, más adelante).

2. **Materia**

El dictamen tiene por objeto resolver técnicamente una propuesta de ley o decreto o una proposición con punto de acuerdo que fue turnada a una comisión ordinaria precisamente para ese efecto.

En un dictamen, se puede analizar, valorar y proponer la resolución de uno o más asuntos. La pluralidad de asuntos en un mismo dictamen debe justificarse en términos de los principios de racionalidad jurídico formal y pragmática (ver Capítulo II de este trabajo).

Conforme a lo anterior, un dictamen se relaciona siempre a una o más iniciativas de ley o decreto o a una o más proposiciones con punto de acuerdo.

Aún cuando las comisiones dictaminadoras no tienen facultad de iniciativa o de proposición con punto de acuerdo, es práctica común que como resultado de discusiones, foros o reuniones de trabajo, se acuerde la pertinencia de elaborar una iniciativa o proposición, pero este acuerdo se realiza a través de la suscripción de varios o todos los integrantes de la comisión, en su carácter de legisladores, la cual deberá cumplir el trámite de presentación ante el Pleno – Turno – Dispensa de Trámite o Dictamen.

3. **Competencia.**- La atribución de dictaminar corresponde a las Comisiones Ordinarias listadas en los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica, con exclusión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que tiene atribuciones específicas distintas.

Las comisiones ordinarias cuya competencia se corresponde con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, son:

1. Agricultura y Ganadería;
2. Asuntos Indígenas;
3. Atención a Grupos Vulnerables;
4. Ciencia y Tecnología;

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

5. Comunicaciones;
6. Cultura;
7. Defensa Nacional;
8. Derechos Humanos;
9. Desarrollo Metropolitano;
10. Desarrollo Rural;
11. Desarrollo Social;
12. Economía;
13. Educación Pública y Servicios Educativos;
14. Energía;
15. Equidad y Género;
16. Fomento Cooperativo y Economía Social;
17. Fortalecimiento al Federalismo;
18. Función Pública;
19. Gobernación;
20. Hacienda y Crédito Público;
21. Justicia;
22. Juventud y Deporte;
23. Marina;
24. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
25. Participación Ciudadana;
26. Pesca;
27. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
28. Presupuesto y Cuenta Pública;
29. Puntos Constitucionales;
30. Radio, Televisión y Cinematografía;
31. Recursos Hidráulicos;
32. Reforma Agraria;
33. Relaciones Exteriores;
34. Salud;
35. Seguridad Pública;
36. Seguridad Social;
37. Trabajo y Previsión Social;
38. Transportes;
39. Turismo; y
40. Vivienda.

(Artículo 39 de la Ley Orgánica).

Existen cuatro comisiones ordinarias que desarrollan las tareas específicas que se determinan en la Ley Orgánica (artículo 40) y que son:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

“Artículo 40

2. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

3. La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

4. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

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.”

Como puede apreciarse, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y la de Distrito Federal realizan la función dictaminadora; en cambio la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación no dictamina, tiene funciones distintas.

A la Comisión Jurisdiccional le corresponde integrar la Sección Instructora, conocer y servir de enlace entre la Cámara de Diputados y la Sección Instructora en las cuestiones relativas a las responsabilidades de los servidores públicos previstas en el Título Cuarto de la Constitución, en particular lo relacionado con los juicios políticos y la declaración de procedencia (artículos 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución y los correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

La competencia de cada comisión dictaminadora se determina materialmente en relación a los asuntos que corresponden en lo general a las materias que son competencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y formalmente y en definitiva la determina el turno que da el Presidente de la Mesa Directiva o el Presidente en funciones de una sesión del Pleno, a un asunto determinado.

Aún cuando el Dictamen se vincula necesariamente a una o más iniciativas o proposiciones, las comisiones dictaminadoras tienen amplias facultades para proponer el rechazo, la modificación o la adición de la propuesta. En la práctica existe una amplia discrecionalidad para modificar o adicionar la materia de la propuesta que motivó el dictamen. En este sentido no encontramos límite en la práctica, en la doctrina y en la jurisprudencia, siempre y cuando se respete el principio de que exista una iniciativa o proposición de parte de quien tenga facultades constitucionales o legales para ello. Un ejemplo frecuente es que se presentan diversas iniciativas de reforma de ley –se pretende la modificación, adición o derogación de uno o varios artículos de un ordenamiento por cada uno de los iniciantes– y la comisión dictaminadora opta por expedir un ordenamiento completo que abrogue al anterior, generalmente enriqueciendo los diversos proyectos originales con la integración de grupos de trabajo y la celebración de foros y otros medios de consulta a la comunidad científica y a los sectores involucrados.

- 4. Turno.-** Es la resolución de trámite que dicta el Presidente de la Mesa Directiva o el Presidente en funciones de una sesión del Pleno, mediante la cual remite un asunto, iniciativa o proposición con punto de acuerdo, a una comisión ordinaria para efectos de estudio y dictamen. En este sentido el turno determina la competencia de una comisión ordinaria y sólo puede ser modificado por quien tiene la facultad de emitirlo.

Al mismo tiempo, constituye la instrucción que da una instancia superior a un órgano auxiliar para que ejerza su función dictaminadora en relación a uno o más asuntos determinados.

Turno singular o de comisión única.- El Presidente de la Mesa Directiva o el presidente en funciones de una sesión de la Cámara designa a una sola comisión para que emita el Dictamen. Esta comisión analiza, discute y por mayoría de votos de sus integrantes emite el dictamen que corresponda.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Turno plural o de comisiones unidas.- El Presidente de la Mesa Directiva o en funciones en una sesión del Pleno, designa a una pluralidad de comisiones para que dictaminen en forma conjunta. Este turno puede ser implícito o explícito: Se designa simplemente a más de una comisión para efecto de estudio y dictamen o se designa a más de una comisión explicitando que se trata de la figura de “comisiones unidas”.

Para el caso del turno en comisiones unidas, éstas pueden emitir un solo dictamen, agregando las firmas de cada una de las comisiones designadas. En la práctica parlamentaria, se entiende que la designada en primer lugar tiene la responsabilidad de elaborar el proyecto de dictamen y someterlo con tal carácter a la otra u otras comisiones designadas, y una vez que esté debidamente consensuado elaborar y firmar un proyecto conjunto; o la comisión designada en primer término puede aprobar y firmar el proyecto de dictamen y remitirlo a consideración de la o las demás comisiones designadas con el carácter de unidas. Si se adhieren agregando las firmas correspondientes, el dictamen estará completo y podrá remitirse a la consideración del Pleno de la Cámara.

También es posible que las comisiones unidas se reúnan en Conferencia para discutir y aprobar, en su caso, el dictamen relativo. En virtud de la integración autónoma de cada comisión, en este caso será necesario que los votos se computen por comisión, de tal manera que cada una de ellas cumpla el requisito de aprobación por el voto a favor de la mayoría de sus integrantes.

El problema se plantea cuando las comisiones unidas emitan dictámenes contradictorios, pues en este caso se entiende que no se ha formalizado el dictamen. Sin embargo, sería admisible, de acuerdo con los principios de racionalidad jurídica y pragmática, que las comisiones en cuestión acordaran someter los dictámenes contradictorios a discusión y resolución del Pleno.

Teóricamente puede plantearse la hipótesis de que las comisiones unidas fueran más de dos y que la mayoría de ellas votara en un sentido frente a una comisión o una minoría de comisiones que votaran en sentido diferente.

La razón jurídica nos inclina a considerar que en este caso puede entenderse formalizado el dictamen de la mayoría de las comisiones unidas

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

y puede remitirse, acompañado del dictamen contrario, al Pleno para su conocimiento y resolución definitiva.

Caso distinto es el turno de comisión única o comisiones unidas, más la opinión de otra comisión ordinaria o de una comisión especial. En esta hipótesis la opinión sólo constituye un requisito de procedibilidad, es decir que debe cumplirse el trámite de emitir la opinión, pero ésta puede tomarse o no en cuenta y no trasciende para efectos de votación, como es el caso de las comisiones designadas con el carácter de unidas.

- 5. Voto particular.-** El artículo 88 del Reglamento permite la presentación de voto particular por escrito por parte de uno o más de los integrantes de una comisión que disintieren del parecer de la mayoría que aprueba un dictamen.

El voto o los votos particulares, si los hubiere, se imprimirán junto con los dictámenes y se publicarán en la Gaceta Parlamentaria (artículo 94 del Reglamento).

Llegada la hora de la discusión, se leerá el dictamen y el voto particular, si lo hubiere, o se dispensará la lectura por estar publicados en la Gaceta Parlamentaria (artículo 95 del Reglamento).

Sólo en caso de que se deseche el dictamen en su totalidad o alguno de sus artículos, si hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión (artículo 119 del Reglamento).

- 6. Excusa de los integrantes de una Comisión.-** Cuando uno o más individuos de una comisión tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo avisarán por escrito al Presidente de la Cámara a fin de que sean sustituidos para el sólo efecto del despacho de aquél asunto (artículo 82 del Reglamento).
- 7. Término para dictaminar.-** El artículo 87 del Reglamento establece que: “toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido”.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Por su parte, el artículo 91 del Reglamento señala: “Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito retuviere en su poder por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente”.

En la actualidad, el término de cinco días para dictaminar resulta claramente anacrónico, pero las disposiciones citadas continúan vigentes.

No existe disposición legal aplicable a la Cámara de Diputados que determine la consecuencia que corresponde al incumplimiento del término a que se refieren los artículos 87 y 91 del Reglamento, salvo lo relativo a las excitativas.

En la Cámara de Diputados, las excitativas para dictaminar se fundamentan en lo dispuesto por el artículo 21, fracción XVI del Reglamento (cuya vigencia es discutible con la entrada en vigor de la Ley Orgánica, particularmente de su artículo 23 que establece las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Dicha fracción XVI del artículo 21 del Reglamento incluye entre las “obligaciones” del Presidente: “Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra comisión”.

En la práctica, esta obligación se ejercita solo en los casos en que la excitativa se presenta por escrito y suscrita por algún diputado, lo que ha permitido que el término de cinco días se amplíe considerablemente: una primera iniciativa, sin señalar término; ante una nueva solicitud de un diputado, una segunda excitativa, en cuyo caso se emplazará a la Comisión correspondiente a que dictamine para día determinado, y si no cumple, podrá presentarse una nueva solicitud el diputado interesado a efecto de que el Presidente de la Cámara proponga que el asunto pendiente de dictaminar pase a otra comisión.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Entre las disposiciones aplicables a la Cámara de Senadores (Título Tercero de la Ley Orgánica, el artículo 67, numeral 1, inciso g), se incluye entre las atribuciones del Presidente de la Cámara la de: “Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido 20 días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presente en un término de 10 días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, él o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión”. La última disposición citada vino a derogar lo dispuesto en los artículos 87 y 91 del Reglamento y permite que las comisiones del Senado tengan plazos más amplios para dictaminar.

8. Clases de Dictámenes.

- a) En función del asunto que les da origen, pueden ser de:
- Reforma constitucional.
 - Nuevo ordenamiento.
 - Reforma de una ley vigente y que puede consistir en:
 - Modificación de los textos legales;
 - Adición de nuevos textos, y
 - Derogación de textos legales.
 - Dictamen sobre minutas con proyecto de decreto, cuando la materia del dictamen consiste en un proyecto de decreto recibido por la Cámara colegisladora, respecto a las dos siguientes hipótesis:
 - Minuta con proyecto de decreto de la Cámara de Senadores con carácter de cámara de origen.
 - Minuta con proyecto de decreto que contiene observaciones de la Cámara de Senadores con el carácter de cámara revisora, respecto a una minuta previa de la Cámara de Diputados, como cámara de origen.
 - Dictamen sobre proposiciones con punto de acuerdo. Son las que presentan los legisladores, ante alguna de las cámaras o la Comisión Permanente, sobre asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto (ver Proposiciones con Punto de Acuerdo).
- b) En función del sentido de la resolución que se emita:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

- Dictámenes positivos.- Son aquellos que aprueban total o parcialmente una iniciativa o proposición. Como hemos señalado antes, la comisión dictaminadora de la cámara de origen tiene amplias facultades para modificar o adicionar la iniciativa o proposición materia del dictamen.
- Dictámenes negativos.- Es aquel que contiene la propuesta al Pleno de que no se apruebe o deseche una iniciativa o proposición, por considerar que la misma es improcedente, extemporánea o ha desaparecido la materia que le dio origen. Corresponderá al Pleno de la cámara correspondiente el resolver en definitiva sobre la no aprobación o desechamiento del asunto.

El efecto automático del dictamen negativo aprobado por el Pleno de la cámara es el archivo del asunto como total y definitivamente concluido. Sin embargo, se recomienda que, además del punto de acuerdo por el que no se aprueba o desecha un asunto, se agregue otro que ordene el archivo como asunto total y definitivamente concluido, para explicitar y garantizar el trámite correspondiente.

4. Contenido y Estructura.-

- a) Encabezado.-** En la parte superior de la primera página es conveniente incluir el título descriptivo del Dictamen. Esta medida es importante porque será el elemento de identificación de la iniciativa para efectos de publicación, registro y archivo.
- b) Destinatario.-** En virtud de que el turno del asunto fue a cargo del Presidente de la Mesa Directiva (o del presidente en funciones en la sesión correspondiente), el dictamen deberá ser dirigido al Presidente de la Mesa Directiva.

Al efecto es usual que se elabore un oficio-remisión, suscrito por el presidente o secretarios de la comisión, con la solicitud de que se proceda a su publicación en la gaceta parlamentaria y se incluya en el orden del día de una sesión siguiente.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

c) **Proemio.**- Lo constituye la parte introductoria del documento, que contiene a su vez las siguientes partes:

- ✚ Nombre de la comisión que dictamina.
- ✚ Carácter con el que se presenta el dictamen (Comisión única, Comisiones Unidas u Opinión).
- ✚ Fundamento para la presentación del dictamen, que deberá incluir el sustento de quien o quienes presentaron la iniciativa o proposición y de la facultad de legislar del Congreso de la Unión.
- ✚ Nombre descriptivo del dictamen.

d) **Consideraciones.**- En esta parte se expresan los antecedentes histórico – legislativos y las argumentaciones del dictamen, por lo que se pueden subdividir las partes siguientes:

- ✚ Antecedentes.
- ✚ Consideraciones.
- ✚ Conclusiones o argumentación final que describe el punto de acuerdo que se presenta ante el Pleno.

e) **Proyecto de Decreto.**- En esta parte se incluyen los textos que integran la parte medular del dictamen y que pueden ser:

- ✚ Reforma Constitucional.
- ✚ Expedición de una nueva ley, con o sin abrogación de una anterior.
- ✚ Reforma de una ley vigente y que puede consistir en:
 - Modificaciones a los textos legales.
 - Adiciones.
 - Derogaciones de textos legales.

El proyecto de Decreto se divide a su vez, en tres partes:

- ✚ Artículo (s) propositivo (s) en los que se identifican los Libros, Títulos, Capítulos, Artículos, Párrafos, Fracciones, Incisos, Secciones o cualquier otra fórmula que se utilice para identificar los textos legales. Este artículo deberá ser una versión del título de la Iniciativa que incluya específicamente y al detalle los números – con arábigos, romanos, palabras o cualquier otro símbolo –, con el objetivo de identificar claramente la materia de la Iniciativa.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

✚ La redacción íntegra de los textos materia de la Iniciativa (que incluya los símbolos usuales para determinar las partes de aquellos textos legales que no se modifican específicamente).

- f) **Artículos Transitorios.**- Son los que determinan la entrada en vigor de la ley o reforma, así como sus modalidades.
- g) **Lugar, fecha de aprobación y firma de los integrantes de la Comisión.**- Conforme al artículo 88 del Reglamento, para que haya dictamen de comisión deberá éste presentarse firmado, cuando menos por la mayoría de los individuos que la componen.

Conforme al numeral 7 del artículo 45 de la Ley Orgánica, las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Consecuentemente, bastarían la mitad más uno de las firmas de los integrantes, si todos votan a favor; en todo caso se requieren que aparezcan cuando menos 16 firmas con voto a favor, además de las de los que firmen en contra o se abstengan.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 1. DEL CAPÍTULO VI.

MODELO DE DICTAMEN

DICTAMEN

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 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 DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS; Y QUE ADICIONA LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

ANTECEDENTES

1. Con fecha 9 de diciembre del 2004, los Senadores Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez y Sadot Sánchez Carreño, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y que adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales.

II. La Cámara de Diputados recibió la Minuta respectiva en sesión de fecha 19 de octubre de 2006, dictando la Presidencia el siguiente acuerdo: "Túrnese a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos".

CONSIDERACIONES

1. En la Minuta materia de este dictamen se incluye un capítulo denominado: **Valoración de la Iniciativa**, que se considera procedente reproducir literalmente:

"1. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa citada al rubro, la misma "surge ante la impostergable necesidad de crear un marco legal que, vinculado al derecho internacional, atienda de forma integral la problemática de la trata de

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

personas, como un problema de índole mundial y del que nuestro país no es la excepción".

Se indica que cada año millones de personas, la mayoría mujeres y niños, son engañados, vendidos, coaccionados o sometidos a diferentes situaciones de explotación de carácter laboral, sexual o de servidumbre, resulta urgente actuar legislativamente para hacer frente al problema, tanto desde el punto de vista preventivo, como penal.

Entre los datos que aportan los promoventes de la iniciativa, y no obstante que no hay cifras definitivas, sobre la trata de niños y niñas, algunos organismos calculan que 1.2 millones de infantes, anualmente son víctimas de este delito.

2. Se establece además que un informe vertido respecto al tráfico de personas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el 5 de junio de 2002, indica que la mayoría de las mujeres, niños y niñas que son objeto de trata en nuestro país provienen de América Central con destino a la Unión Americana y Canadá. Se dan flujos también de Brasil y Europa del Este, y en menores cantidades, de Asia y Medio Oriente.

Asimismo se calcula, que entre 16,000 y 20,000 niños mexicanos y centroamericanos son sujetos de abuso sexual, principalmente en la franja fronteriza y destinos turísticos.

La UNICEF por su parte ha establecido que de las 32 entidades federativas, 21 están involucradas en la explotación sexual, destacando Ciudad Juárez, Tapachula y Tijuana, así como, Acapulco, Cancún y Guadalajara.

Otro informe de 2004, colocaría a México en la lista especial de observación en virtud de que no cuenta con una legislación nacional que permita combatir adecuadamente la problemática del tráfico de personas, y por no contar con una eficiente coordinación entre las instancias encargadas de procuración e impartición de justicia.

3. La trata de personas es, como bien lo señalan los iniciadores, un delito que viola los derechos humanos más fundamentales que repercute en cuestiones de estructura de los Estados, en el tejido social y económico, así como, en la organización de las sociedades.

De tal forma, se está frente a un fenómeno sociodelictivo que, además de agudizarse paulatinamente por la globalización y el desarrollo tecnológico, ha generado una profunda preocupación internacional, pues en él convergen factores de carácter económico, social, migratorio, discriminatorio, de delincuencia organizada y de corrupción.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

En la región latinoamericana y caribeña, la trata de mujeres tiene sus raíces en la época colonial. Las mujeres, particularmente las africanas e indígenas, eran motivo de tráfico con el fin de reducir las a mano de obra gratuita, a reproductoras de nuevos esclavos y a servir de objeto sexual. El problema se remonta a la época de la conquista, cuando los españoles, dando cumplimiento a la "ley de guerra", tomaban o entregaban el "botín de mujeres" al vencedor, originándose así el comercio sexual en la región y los establecimientos para su ejercicio.

El término Trata se utilizó inicialmente alrededor del año 1900 para hacer referencia a la trata de blancas, que era la movilización de mujeres blancas provenientes de Europa, utilizadas como concubinas o prostitutas. El término trata de blancas entró en desuso, ya que, en este comercio se ven involucradas personas de diferentes culturas, razas y ubicación geográfica.

4. Recalcan los promoventes de la iniciativa que el delito de la trata de personas, no ocurre solamente al interior de los países, sino que en muchas de las ocasiones las víctimas son trasladadas de un país a otro, con la finalidad de ser explotadas, de ahí, la necesidad de la creación de instrumentos internacionales que propicien la cooperación entre naciones, a fin de suprimir este delito que va más allá de las fronteras.

Por ello, la Convención Internacional para la Represión del Trata de Personas y de la Explotación y Prostitución Ajena, de 1949, adjudica carácter criminoso al tráfico del sexo y a los actos relacionados con la prostitución, pero en virtud de la debilidad de los mecanismos de vigilancia y de que sólo ha sido adoptada por 69 países, no ha sido eficaz.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, en diciembre de 2000, ratificado por el Senado de la República el 22 de octubre de 2002.

En este instrumento internacional se dice que se entenderá por trata de personas la contratación, transporte, ocultamiento o recibo de personas, por medio de amenazas o del uso de la fuerza u otras formas de coacción, de secuestro, de fraude, de engaño, del abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o de la entrega o percepción de pagos o de beneficios a fin de obtener el consentimiento de una persona que posea control sobre otra persona, con fines de explotación (Artículo 3a).

5. No obstante que los instrumentos internacionales ratificados por México, forman parte de nuestro derecho nacional, los iniciadores subrayan que "debemos considerar la carencia de normas concretas que nos permitan prevenir y sancionar de manera efectiva la trata de personas conforme a nuestro sistema penal".

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Lo anterior es real, pues si bien es cierto que el Código Penal Federal, la Ley General de Población, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y los Códigos Penales de las Entidades Federativas inclusive, contemplan algunos tipos penales vinculados con la explotación y privación de la libertad de las personas, tales como lenocinio, pornografía infantil, tráfico de menores, tráfico de indocumentados, etc., su contexto no responde a los compromisos asumidos en el plano internacional de garantizar y hacer valer los derechos humanos de mujeres, niños y toda personas víctima de cualquier tipo de explotación sexual, laboral o de servidumbre.

Por ejemplo, el Código Penal Federal, en el Título Octavo Capítulo III, denominado "trata de personas y lenocinio", los artículos que comprenden dicho capítulo (206, 207 y 208) únicamente tipifican el lenocinio pero son omisos en cuanto a la trata de personas.

6. El proyecto de Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Persona que se dictamina, se compone de cinco capítulos que proponen incorporar al derecho nacional los lineamientos y principios internacionales fundamentales para prevenir, tipificar y sancionar esta incalificable actividad en el ámbito federal, con la cooperación de las autoridades involucradas en las distintas esferas de gobierno.

7. El Capítulo I establece el objeto de la ley, que es la prevención y sanción del delito de trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de este delito. Asimismo, que los órganos dependientes del Ejecutivo Federal, relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia, deberán llevar a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para prevenir y combatir la trata de personas,

8. El Capítulo II contiene la penalización de este ilícito. Otro aspecto que se contiene en este apartado es el relativo a la reparación del daño, considerando que los costos de este delito, son muy altos para las víctimas que, por desgracia, pueden llegar hasta la muerte.

9. En el Capítulo III se enuncian las acciones que deberán realizar las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, para evitar la comisión y los efectos negativos de este nefasto negocio criminal.

Se prevé en la iniciativa que el Ejecutivo Federal, establecerá un grupo de acción interinstitucional para elaborar y poner en práctica un Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir todos los aspectos de la trata de personas, incluida la trata sexual y la trata de trabajadores.

10. El Capítulo IV del proyecto de Ley en comento señala que las autoridades federales adoptarán medidas tendentes a proteger a las víctimas u ofendidos de este delito y, por tanto, deberán establecer las medidas necesarias para identificarlas, brindarles protección, al igual que a sus familiares, mientras residan en

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

el país, a fin de evitar ser capturadas nuevamente, ser objeto de represalias, amenazas o intimidación por parte de los delincuentes.

Entre otras cosas, se prescribe que la autoridad tendrá que garantizar a las víctimas de la trata de personas alojamiento adecuado, atención médica, acceso a la educación, capacitación y oportunidad de empleo, así como las demás asistencias que tiendan a proveer su repatriación, seguridad física y a obtener la reparación del daño sufrido.

11. El Capítulo V considera que la Federación pueda suscribir convenios o acuerdos de coordinación con las entidades federativas y municipios para impulsar la vinculación interinstitucional en la materia, programar y operar las tareas de prevención, detección y combate de las actividades relacionadas con la trata de personas.

12. Por otra parte la iniciativa propone adicionar una fracción VI a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la finalidad de incluir en el catálogo de delitos de la delincuencia organizada a la trata de personas.

13. Finalmente, se propone adicionar el Código Federal de Procedimientos Penales, a fin, de incluir en el catálogo de delitos graves la trata de personas, para así, limitar el derecho de libertad bajo caución.”

2. Del Dictamen aprobado por la Colegisladora destaca lo siguiente:

✚ Se analiza con acuciosidad y se examinan las diferencias del delito de Trata de Personas con otros de diferente naturaleza, como el tráfico ilegal de migrantes que se encuentra contemplado en la Ley Federal de Población y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

✚ Se concluye que conforme al estado actual de nuestra legislación penal federal quien incurre en el delito de trata de personas no puede ser investigado, perseguido ni sancionado, pues este delito únicamente aparece en el título de nuestro Código Penal Federal, pero nuestro legislador fue omiso para redactar el tipo delictivo correspondiente.

En efecto esta Dictaminadora precisa que en los artículos 206 y 207 del Código Penal Federal se establece y sanciona el delito de lenocinio y en el artículo 208 se establece y sanciona la modalidad del comercio carnal de un menor de dieciocho años. En ninguno de esos 3 artículos que integran el Capítulo III del Título Octavo del Código Penal Federal, denominado “Trata de Personas y Lenocinio” se describe el tipo penal de “Trata de Personas”.

✚ Se mencionan los antecedentes históricos de la trata de personas, destacando que de acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones, sólo en Europa el tráfico sexual involucra entre 200 mil a 500 mil mujeres procedentes de América Latina, África, Asia y Europa Oriental.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

✚ En México, refiere un estudio elaborado por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, revela que 85 mil niñas y niños mexicanos y centroamericanos están siendo explotados en la industria sexual de nuestro país y sólo en la ciudad de México 150 mil personas adultas se dedican a la prostitución; el 99 por ciento no oriundas del Distrito Federal, el 75 por ciento se iniciaron en la prostitución cuando contaban con trece años.

✚ Cita los siguientes instrumentos internacionales sobre la materia:

- El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, aprobado el 15 de noviembre del 2000 en la ciudad de Nueva York y que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.
- La Convención sobre los Derechos del Niño.
- La Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).
- La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.
- El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños, que complementa el de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.
- La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.
- La Declaración y Plataforma de Beijing, adoptada durante la Cuarta Conferencia de la Mujer de 1995.

El Dictamen que sustentó la Minuta de la Colegisladora concluye que, debido a las obligaciones derivadas del Derecho Internacional, de que México es un país de origen, tránsito y destino de Trata de Personas, especialmente de mujeres, niñas y niños y de que se trata de un delito que no se encuentra sancionado en nuestra legislación penal, se estimó impostergable encauzar la Iniciativa, a la cual se le hicieron modificaciones, orientadas a dotar de mayor precisión y claridad a las normas y definir de mejor manera el bien jurídico que se pretende tutelar y que es el “libre desarrollo de la personalidad, derivado del principio de dignidad humana, que engloba la doble dimensión del concepto persona: la psíquica y la física, objeto ambas de lesión en el marco de esta fenomenología delictiva”.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Añade la Colegisladora: “instrumentalizar a un ser humano, como sucede con el delito de trata de personas, significa algo más que infringir la moral pública o las buenas costumbres, pues la indemnidad de la persona, está por encima de cualquier concepción de la moral o de lo que por buenas costumbres pretende entenderse... El libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión más amplia que el “normal desarrollo sexual”, “la libertad”, salud y adecuado desarrollo sexual o el “normal desarrollo psicosexual de la víctima”... que también será objeto de la Ley la protección, atención y asistencia a las víctimas de este delito con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas; añadiendo que éstas podrán ser las residentes o trasladadas al territorio nacional, así como los mexicanos en el exterior”.

En el artículo 2º, la Colegisladora propone establecer que los órganos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, relacionados con la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, llevarán a cabo programas permanentes para prevenir la trata de personas.

En los artículos 3 y 6 la Colegisladora define la trata de personas y tipifica el delito de trata de personas y sus consecuencias.

La Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados se reserva el análisis de este rubro para el final de estas Consideraciones, toda vez que es el tema en que considera procedente e insoslayable hacer modificaciones a la propuesta contenida en la Minuta recibida de la Cámara de Senadores.

Sin embargo, se consideran acertadas las modificaciones de la Colegisladora en materia de reparación de daño; la importancia que se otorga al establecimiento de una política de Estado tendiente a prevenir la trata de personas y la asignación a los órganos del Estado de una serie de tareas específicas de planeación, prevención y sanción. -Por ello, la Colegisladora considera conveniente que las políticas públicas citadas se realicen por un comité interinstitucional que, en los términos del artículo 14, sería encabezado por el Secretario de Gobernación, entre sus objetivos fundamentales está elaborar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas-; desarrollar campañas de prevención, protección y atención en materia de trata de personas; promover la coordinación entre las instituciones federales para la realización de las acciones dirigidas a la prevención y sanción del delito y la debida atención a las víctimas, y celebrar convenios de colaboración entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal, en relación con la internación, tránsito o destino de las víctimas, para protegerlas y sancionar a los autores y partícipes del delito, así como asistir a aquéllas en su regreso a la comunidad de origen o, en su caso, en su repatriación.

Se consideran igualmente procedentes las adecuaciones, reestructuración y reubicación de las disposiciones relativas a la cooperación de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil; a las atribuciones y responsabilidades de las autoridades migratorias y representaciones consulares mexicanas; a darle una importancia especial al capítulo relativo a la protección a las víctimas u ofendidos de la trata de personas, asignando a las autoridades federales

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

la tarea de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos, adicionando la obligación de escuchar y adoptar las recomendaciones del Comité Interinstitucional en la generación de modelos de protección y asistencia inmediatos; en ampliar la cobertura de protección y asistencia a las víctimas, agregando la protección a la identidad de la víctima y de su familia, otorgar la información en el idioma o dialecto que pueda comprender y explicarle cabalmente sus derechos; para mejor proteger a la víctima, se establece como obligatoria la información sobre la situación familiar de la víctima en su país de origen. Finalmente, se precisa que la repatriación deberá ser voluntaria; se fortalece la coordinación interinstitucional, y se explicita la obligación de los investigadores del INACIPE de relacionar de manera expresa las funciones que tendrá cada una de las dependencias.

Por último, la Minuta de la Colegisladora considera procedentes en sus términos las reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, para que el delito correspondiente sea perseguido de acuerdo con las reglas en materia de delincuencia organizada y como delito grave.

3.- La definición del delito de trata de personas se incluye en el artículo 6° del Decreto materia de la Minuta que se analiza, conforme a lo siguiente:

“ARTÍCULO 6.- Comete el delito de trata de personas quien promueva, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero, a una persona para someterla a cualquier forma de explotación o para ser extirpada de sus órganos, tejidos o sus componentes, dentro o fuera del territorio nacional.”

Se señala en el Dictamen que sustenta la Minuta de la Colegisladora en este rubro particular, que se consideraron las recomendaciones de fondo y de técnica jurídica que han aportado los investigadores del INACIPE en la “Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas” y que en su parte conducente establece:

"Anotación al Protocolo: La definición de trata de personas de las Naciones Unidas que se encuentra en la sección 3 (a) describe con algún detalle la naturaleza del crimen. Sin embargo, esta definición internacional no es apropiada para ser utilizada en los códigos penales domésticos. Esta definición tiene demasiados elementos que tendrán que ser probados por los fiscales, haciendo así el procedimiento más difícil. También el lenguaje es un poco ambiguo y podría conducir a desafíos legales por parte de los demandados.

Es importante primero leer y entender la nueva definición internacional de la trata de personas que contiene el Protocolo, pero luego incorporar la esencia de esta definición en la legislación nacional mediante el uso de un lenguaje simple y claro.

Proponemos una adecuada definición de trata de personas para el derecho penal. La siguiente definición en el derecho penal claramente establece la naturaleza del crimen, pero evita usar tantos elementos descriptivos y potencialmente confusos:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

La trata de personas significará el reclutamiento, el transporte, la transferencia, acogida o el recibo de personas, por cualquier medio, para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la remoción de órganos".

Se concluye en la Minuta: "un dato de mayor importancia puede extraerse de la Guía anotada: elimina los medios comisivos de la definición típica, y sustituye toda la gama de posibilidades para perpetrar el delito, por la de "por cualquier medio". Esto es un avance francamente plausible, pues la violencia física o moral que se ejerza sobre la víctima, pasan de ser elementos del tipo... para ser consideradas agravantes y aumentar la punibilidad".

La Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados recurrió al análisis del propio protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, al que nos referiremos simplemente como "El Protocolo", y que transcribimos en lo conducente:

"La definición de trata

A los efectos prácticos, distinguiremos en la definición de la Trata que nos ofrece el Protocolo en su Art. 3 inciso a, tres componentes: una actividad, medios y propósitos.

De acuerdo al Protocolo, la Trata es:

a) Una ACTIVIDAD o ACCIÓN: "... la captación, transporte, traslado, acogida o recepción..."

b) utilizando determinando MEDIOS: "... recurriendo a la amenaza o uso de la fuerza, coacción, raptó, fraude, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación..."

c) con un PROPÓSITO O FIN: "Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Además, en el Protocolo se pone énfasis que existiendo la actividad o la acción y el propósito o fin, no importan los medios que se utilicen para lograrlo. Los niños, se señala con precisión, no pueden consentir.

Por ello, esta Comisión Dictaminadora coincide con el Protocolo y la mayoría de los tratadistas en que los medios deben soslayarse para la conformación del tipo penal y que éste debe hacer énfasis en la descripción de la acción y el propósito o fin, salvaguardando de especial manera la explotación de la prostitución ajena u otras

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

formas de explotación sexual, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Es pertinente aclarar que el Protocolo en cuestión tiene la finalidad de prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, así como la protección de las víctimas. Por su propia naturaleza, es un instrumento internacional que establece lineamientos para que los estados legislen internamente contra la trata de personas y por ello su redacción debe ser más amplia y comprensiva.

En cambio, traducir las disposiciones internacionales al sistema jurídico mexicano, implica pasar el filtro de la constitucionalidad y, concretamente, de las garantías constitucionales, y ello nos obliga a ciertos ejercicios de concreción y precisión de conceptos.

Al respecto, debemos recordar lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente establece:

“En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

En este sentido, se aprecia que la definición del tipo penal de trata de personas adoptada en el artículo 6° de la Minuta que se analiza, adolece de falta de precisión y concreción en la descripción de la conducta, que puede llegar a considerarse violatoria de la garantía constitucional antes invocada. Dicha definición del tipo penal que se propone en la Minuta, es la siguiente:

“ARTÍCULO 6.- Comete el delito de trata de personas quien promueva, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero, a una persona para someterla a cualquier forma de explotación o para ser extirpada de sus órganos, tejidos o sus componentes, dentro o fuera del territorio nacional.”

Esta Comisión Dictaminadora aprecia que expresiones como “cualquier forma de explotación” si bien es adecuada como recomendación o propuesta a nivel del Protocolo internacional, resulta ambigua e imprecisa a la luz del párrafo tercero del artículo 14 Constitucional antes transcrito.

Sobre el particular, es aplicable el criterio expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, en el Juicio de Amparo en revisión 1987/99 que se transcribe en lo conducente:

“El tercer párrafo del artículo 14 Constitucional establece la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, concebida como la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Por lo que se concluye que si esta garantía tiene validez en todo el ámbito penal, no puede quedar circunscrita al perímetro de los actos de aplicación, de tal manera que sólo sea exigible ante los jueces, sino que debe abarcar también a la ley misma, ya que el mandato constitucional, exige, para su cabal cumplimiento, que también la ley sea concebida en tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos delito y pena sean claros, precisos y exactos, a fin de evitar que las autoridades aplicadoras incurran en confusión por la indeterminación de los conceptos.

... el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional, el cual no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga también al legislador a que al expedir normas de carácter penal señale las conductas típicas y las penas aplicables con la precisión que evite un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del respectivo juzgador.”

El criterio anterior, se sustenta a su vez, en la tesis de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación que igualmente se transcribe en sus términos:

“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del Tercer Párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en Materia Penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y concepto claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República”.

En la Doctrina encontramos opiniones congruentes con lo anterior y para ello citamos a Moisés Moreno Hernández, en Principios Rectores en el Derecho Penal Mexicano, página 114 y 115, que literalmente expresa:

“2. Los principios rectores y su observancia en el Código Penal

a) Principio de legalidad (*nullum crimen nulla poena sine lege*)

Conforme al principio de legalidad, plasmado en el artículo 14 constitucional, el Estado en ningún caso podrá imponer pena o medida de seguridad alguna si no es por la realización de una conducta que previamente ha sido descrita en la ley como delito o sin que la sanción esté igualmente establecida en la ley, expresada en la

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

fórmula latina *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Este principio exige no solamente que los órganos del Estado ajusten el ejercicio de su poder a lo establecido por la ley, sino también que la propia ley penal que se origina en el ejercicio de ese poder penal esté diseñada con claridad y precisión, de suerte que de su contenido se derive seguridad jurídica para los individuos”.

Frente ante tales principios rectores y criterios tan claros y contundentes, resulta evidente la necesidad de revisar y mejorar la descripción del tipo penal de trata de personas contenido en el artículo 6° del proyecto de Decreto materia de la Minuta en análisis, para dotar de mayor precisión y concreción a la descripción de las conductas punibles, pues nos parece evidente que expresiones tales como “cualquier forma de explotación” no responden de manera eficiente y suficiente a los criterios antes expresados y, por ello, esta Comisión Dictaminadora propone que el artículo 6° de referencia quede redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 6.- Comete el delito de trata de personas quien promueva, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, con fines de someterla, en contra o ausencia de su voluntad o discernimiento, o por su estado de vulnerabilidad, a alguna forma de explotación sexual, laboral, de esclavitud, de servidumbre, o a la extracción de uno o más órganos, sus componentes o tejidos.”

Adicionalmente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados propone igualmente modificaciones al artículo 32 del Decreto materia de la Minuta que se analiza, con el propósito de eliminar el desglose pormenorizado de funciones atribuidas a las diversas dependencias enumeradas en el artículo 31 del mismo Decreto, por considerarlo excesivo y demasiado prolijo; se propone en su lugar que tales funciones sean las que se establezcan en el Reglamento del Comité Interinstitucional a que se refiere el artículo 14, fracción III de la misma Ley materia del Decreto, lo que permitirá su aplicación con un sentido más práctico, su actualización más expedita y sencilla, y su evaluación periódica.

En mérito de lo expuesto, la Comisión Dictaminadora ha llegado a la conclusión de aprobar, con las modificaciones expresadas en relación a los artículos 6° y 32, la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y que adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, recibida de la Coleisladora.

Con base en las consideraciones anteriores y al análisis de la Minuta con Proyecto de Decreto enviada por la Cámara de Senadores, los integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

DECRETO

POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS; Y QUE ADICIONA LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto la prevención y sanción del delito de trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de este delito con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a los mexicanos en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal.

ARTÍCULO 2.- Los órganos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, relacionados con la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, llevarán al cabo programas permanentes para prevenir la trata de personas.

ARTÍCULO 3.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por trata de personas: Promover, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir, para sí mismo o para un tercero, a una persona, por cualquier medio, para someterla a cualquier forma de explotación o para ser extirpada de sus órganos, tejidos o componentes, dentro o fuera del territorio nacional. Esa explotación incluirá, cuando menos, el trabajo o los servicios forzados, la prostitución u otras formas de explotación sexual, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la remoción de órganos, tejidos o sus componentes;

ARTÍCULO 4.- En todo lo no previsto por esta Ley serán aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley General de Población.

ARTÍCULO 5.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia del delito de trata de personas, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

CAPITULO II

Del Delito de Trata de Personas

ARTÍCULO 6.- Comete el delito de trata de personas quien promueva, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, con fines de someterla, en contra o ausencia de su voluntad o discernimiento, o por su estado de vulnerabilidad, a alguna forma de explotación sexual, laboral, de esclavitud, de servidumbre, o a la extracción de uno o más órganos, sus componentes o tejidos.

ARTÍCULO 7.- Al que cometa el delito de trata de personas se le aplicaran:

- I. De seis a doce años de prisión y de quinientos a mil quinientos días multa;
- II. De nueve a dieciocho años de prisión, si se emplease violencia física o moral, o el agente se valiese de la función pública que tuviere o hubiese ostentado sin tener la calidad de servidor publico. Además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta;
- III. Las penas que resulten de las fracciones I y II de este artículo se incrementarán hasta una mitad;
 - a) Si el delito es cometido en contra de una persona menor de dieciocho o mayor de sesenta años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho;
 - b) Cuando el sujeto activo del delito tenga parentesco por consanguinidad, afinidad o civil o habite en el mismo domicilio con la víctima, aunque no existiera parentesco alguno, o sea tutor o curador de la víctima; además, según las circunstancias del hecho, podrá perder la patria potestad, el derecho a alimentos que le correspondiera por su relación con la víctima y el derecho que pudiese tener respecto a los bienes de ésta.
- IV. Cuando en la comisión del delito de trata de personas concorra otro delito, se aplicarán las reglas del concurso establecidas en el Libro Primero del Código Penal Federal.
- V. El consentimiento otorgado por la víctima en cualquier modalidad del delito de trata de personas no constituirá excluyente de responsabilidad.

ARTÍCULO 8.- La tentativa del delito de trata de personas se sancionará con pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 9.- Los autores y partícipes del delito de trata de personas serán sancionados conforme a lo establecido en el artículo 13 del Código Penal Federal.

ARTÍCULO 10.- El que pudiendo hacerlo con su intervención inmediata y sin riesgo propio o ajeno, no impidiere la comisión del delito de trata de personas contemplado en el artículo séptimo de esta Ley, se le impondrá la pena de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

Las mismas penas se impondrán a quien, pudiendo hacerlo, no acuda a la autoridad o a sus agentes para que impidan el delito de trata de personas y de cuya próxima o actual comisión tenga noticia.

ARTÍCULO 11.- Para los efectos de esta Ley, sólo pueden ser penalmente responsables las personas físicas. Sin embargo, cuando un miembro o representante de una persona moral, con excepción de las instituciones públicas del Gobierno Federal, cometa algún delito con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido a su nombre, bajo el amparo o en, beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias siguientes:

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

II. La disolución consistirá en la conclusión definitiva de toda actividad social de la persona moral, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta. La conclusión de toda actividad social se hará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El Juez designará en el mismo acto un liquidador que procederá a cumplir todas las obligaciones contraídas hasta entonces por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de éstos y de la entidad objeto de la liquidación;

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

IV. La remoción consiste en la sustitución de los administradores por uno designado por el juez, durante en periodo máximo de tres años. Para hacer la designación, el juez podrá atender la propuesta que formulen los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito. Cuando concluya el periodo previsto para

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria prevista por las normas aplicables a estos actos; y

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

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

ARTÍCULO 12.- Cuando un sentenciado sea declarado penalmente responsable de la comisión del delito de trata de personas, el Juez deberá condenarlo también al pago de la reparación del daño a favor de la víctima. Esta incluirá, cuando menos:

I. Los costos del tratamiento médico y psicológico;

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

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

IV. Los ingresos perdidos;

V. Los honorarios de los abogados de las víctimas;

VI. La indemnización por perturbación emocional, dolor y sufrimiento; y

VII. Cualquier otra pérdida sufrida por la víctima que haya sido generada por la comisión del delito.

CAPÍTULO III

De la Política Criminal del Estado Mexicano en materia de prevención y sanción de la Trata de Personas

ARTÍCULO 13.- El Gobierno Federal establecerá un Comité Interinstitucional para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas del delito.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

I. El Ejecutivo Federal designará a los miembros del Comité Interinstitucional que incluirá, como mínimo, a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Salud, Desarrollo Social y de la Procuraduría General de la República. Así mismo, tendrán participación los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población, así como tres representantes de la sociedad civil dedicados a la investigación científica en materia de trata de personas.

ARTÍCULO 14.- De la estructura del Comité Interinstitucional.

I. El comité interinstitucional estará encabezado por el Titular de la Secretaría de Gobernación en su calidad de Presidente;

II. El Comité Interinstitucional sesionara cada cuatro meses, convocado por el Presidente de dicho organismo;

III. Durante su primera sesión, se elaborará el reglamento interno del Comité;

IV. El Comité elaborará un informe anual el cual contemplará las políticas adoptadas para cumplir con los objetivos señalados en el Art. 15 de la presente Ley, el cual será remitido al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y al Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 15.- De los objetivos del Comité Interinstitucional.

Además de los objetivos señalados para cada una de las Instituciones en el Artículo 32 de la presente Ley, el Comité Interinstitucional deberá:

I. Elaborar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Este Programa deberá abordar, cuando menos, los rubros relativos a la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas y potenciales víctimas de este delito;

II. Desarrollar campañas de prevención, protección y atención en materia de trata de personas, fundamentadas en la salvaguarda de la dignidad humana y los derechos humanos, con especial referencia a las niñas, niños y mujeres;

III. Promover la coordinación entre las instituciones federales para la realización de acciones dirigidas a la prevención y sanción del delito y la debida atención a las víctimas;

IV. Celebrar convenios de colaboración interinstitucional con los gobiernos de los estados y el gobierno federal, en relación con la internación, tránsito o destino de las víctimas, con el objetivo de proteger y atender a las víctimas del delito, sancionar a

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

los autores y partícipes del delito y asistir en su regreso al estado, municipio o comunidad de origen o en su repatriación y reubicación a las víctimas de la trata de personas;

V. Informar, capacitar y sensibilizar, con perspectiva de género, de los derechos humanos y conforme al interés superior del niño, sobre los conceptos fundamentales de la trata de personas y de los instrumentos internacionales relacionados con la materia al personal de la administración pública federal relacionados con este fenómeno delictivo;

VI. Promover la investigación científica y estudios técnicos entre organismos e institucionales a escala nacional, incluyendo organizaciones no gubernamentales vinculadas a la protección de las niñas, niños y mujeres;

VII. Informar a la población acerca de los riesgos de la trata de personas, los mecanismos para prevenir su comisión o revictimización, así como de los diversos tipos de explotación de seres humanos;

VIII. Informar y advertir a las líneas aéreas, cadenas hoteleras y servidores de transportes públicos, entre otros, acerca de la responsabilidad en que pueden incurrir en caso de facilitar o no impedir las conductas inherentes a la trata de personas, así como orientarlos en materia de prevención del delito;

IX. Orientar a los responsables de los diversos medios de transporte, acerca de las medidas necesarias para asegurar la protección de las personas menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad, mujeres, indígenas, así como de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, que viajen solos a través del territorio nacional o a través de fronteras internacionales;

X. Recopilar, con la ayuda de las instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas, con la finalidad de publicarlos periódicamente, dicha información deberá contener:

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

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

c) La información correspondiente a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas; y

e) Aquella referente al cruce fronterizo.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

XI.- Diseñar y llevar a la práctica un programa de repatriación para las víctimas de trata de personas.

ARTÍCULO 16.- El Comité Interinstitucional diseñará y evaluará periódicamente el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Este deberá contemplar las acciones necesarias para cubrir, como mínimo, los siguientes rubros:

I. De las víctimas de la trata de personas. Además de las necesidades establecidas en el Capítulo IV de esta Ley, se contemplarán las siguientes medidas de atención y protección:

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

b) Garantizar asistencia medica, psicológica y material, en todo momento, a las víctimas del delito;

c) Fomentar oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito;

d) Desarrollar y ejecutar planes para la construcción de albergues específicamente creados para las víctimas de trata de personas, donde se les brinden las condiciones mínimas para garantizar el respeto a sus derechos humanos, así como alojamiento por el tiempo necesario, asistencia psicológica, alimentación y los cuidados mínimos atendiendo a las necesidades particulares de las víctimas con especial referencia a las niñas, niños y mujeres;

e) Garantizar que la estancia en los albergues o en cualquier otra instalación sea de carácter voluntario. La víctima podrá comunicarse en todo momento con cualquier persona y salir del lugar si así lo desea;

f) Garantizar que bajo ninguna circunstancia se albergará a las víctimas en centros preventivos o penitenciarios destinados a infractores, probables responsables o sentenciados;

g) Contemplar todas aquellas medidas de protección a víctimas establecidas en el Capítulo IV de la presente Ley.

II. De la capacitación y formación continua de los servidores públicos en materia de prevención, sanción y atención a las víctimas de trata de personas:

El Comité Interinstitucional diseñará, evaluará y actualizará los planes y programas de capacitación y formación de cuadros conforme a las siguientes directrices:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

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

b) La capacitación y formación señalada incluirá los instrumentos internacionales en materia de trata de personas, así como la legislación nacional vigente, con especial referencia a la atención y protección de niñas, niños, mujeres, adultos mayores de sesenta años, indígenas y quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho;

c) La capacitación y formación continua tendrán como eje rector el respeto a los derechos humanos de la víctima y el victimario;

III. De la prevención social del delito de trata de personas:

El Comité interinstitucional desarrollará y ejecutará programas tendientes a fortalecer la solidaridad y prevención social del delito conforme a las siguientes directrices:

a) Sensibilizar a la población, mediante la divulgación de material referente a los derechos de las víctimas de la trata de personas; así como de la corresponsabilidad social en la materia, con especial referencia a la posibilidad de cometer el delito de omisión, tipificado en el artículo 10 de la presente Ley.

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

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

d) Informar sobre los riesgos que sufren las víctimas de trata de personas, tales como daños físicos, psicológicos, peligros de contagio de enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA, entre otros; y

e) Evaluar las medidas, programas y acciones encaminadas a prevenir y sancionar la trata de personas.

ARTÍCULO 17.- Las autoridades federales adoptarán políticas y programas que incluirán la cooperación de organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, a fin de:

I. Participar en la implementación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas;

II. Establecer las bases sobre la coordinación en la aplicación del Programa;

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

III. Facilitar la cooperación con otras naciones, específicamente con aquellas que reporten el mayor número de víctimas, así como con los países de tránsito o de destino de las víctimas; y

IV. Coordinar la recopilación y el intercambio de datos y estadísticas delictivas de la trata de personas, respetando en todo momento la confidencialidad de las víctimas.

ARTÍCULO 18.- Las autoridades migratorias deberán:

I. Rendir un informe semestral, referente a las personas y organizaciones delictivas que hayan sido detectadas y que se dediquen a la trata de personas;

II. Para efectos de la fracción anterior, deberán proceder a la revocación de las visas de las personas que cometen el delito de la trata de personas;

III. Supervisar la autenticidad y legalidad de los documentos de viaje e identidad, para asegurarse que cumplen con las normas migratorias respectivas; y

IV. Establecer métodos con la finalidad de que dichos documentos no se utilicen indebidamente, evitar la falsificación y replicas.

ARTÍCULO 19.- Las representaciones consulares mexicanas deberán:

I. Proporcionar a la víctima la asistencia jurídica necesaria con la finalidad de que logre comprender las leyes del país al cual haya sido trasladada;

II. Proporcionar la protección y asistencia necesaria a la víctima para denunciar el delito y las oportunidades para lograr la indemnización u otros beneficios que establezcan la legislación del país en el que se encuentra; y

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

ARTÍCULO 20.- Las autoridades migratorias ejecutaran acciones y estrategias con la finalidad de cerciorarse de que las personas que entren o salgan del país no sean víctimas de la trata de personas, tomando en cuenta el derecho de las personas de libre tránsito y que de ello no resulte alguna invasión indebida de su privacidad.

ARTÍCULO 21.- Son obligaciones de las empresas de transporte internacional de personas:

I. Verificar la documentación requerida para el viaje, como lo son pasaportes, visas, documentos de identificación y todos aquellos que sean indispensables para el transporte; y

II. Proporcionar a su personal capacitación referente a la solicitud de los documentos mencionados en la fracción anterior. En caso de incumplimiento por parte de las

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

empresas, éstas serán multadas de cien hasta con mil quinientos días multas y en caso de reincidencia se le revocará la licencia de funcionamiento.

ARTÍCULO 22.- Además de la responsabilidad penal en que puedan incurrir, las empresas de transporte de personas, que con conocimiento trasladen a personas víctimas de la trata, serán responsables de:

I. Solventar los costos referentes al alojamiento y alimentos para la víctima, y

II. Sufragar los costos de su transporte, ya sea a la frontera, al punto de salida de la víctima o el traslado a su país.

CAPITULO IV

De la Protección y Asistencia a las Víctimas u Ofendidos de la Trata de Personas.

ARTÍCULO 23.- Las autoridades federales adoptaran todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos de la trata de personas. Para los efectos de la protección y asistencia, escucharán y adoptarán las recomendaciones surgidas del Comité Interinstitucional y que deberán cubrir, por lo menos, las siguientes medidas:

I. Generar modelos de protección y asistencia inmediatos ante la comisión, o posible comisión, del delito de trata de personas y que deberán satisfacer, como mínimo, las siguientes necesidades:

a) Asistencia médica, psicológica y material;

b) Alojamiento digno y adecuado en las residencias que para tales efectos hayan sido creadas para acoger a las víctimas de trata de personas;

c) Información y asesoría jurídicas en torno a sus derechos y los procedimientos legales;

d) Protección, seguridad y salvaguarda de su integridad y la de sus familiares ante amenazas, agresiones, intimidaciones o venganzas de los responsables del delito o de quienes estén ligados con ellos;

e) Asistencia y ayuda migratoria.

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

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

III. Todo Consulado de México en el exterior deberá ofrecer, sin excepción alguna, información, protección y atención a las víctimas de trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como apoyarla en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentre, antes, durante y después del proceso judicial;

IV. Establecer las medidas necesarias para identificar plenamente a las víctimas y víctimas potenciales del delito de trata de personas. Una vez identificadas, deberán brindarles la protección y atención necesarias para que no vuelvan a ser víctimas del delito o capturadas nuevamente por los responsables;

V. Brindar la protección y atención necesarias a las víctimas, probables víctimas y a sus familiares, mientras residan en el país, con la finalidad de evitar represalias, amenazas o intimidación por parte de los responsables de su victimización o de personas ligadas a ellos por cualquier circunstancia.

ARTÍCULO 24.- La protección a las víctimas u ofendidos de la trata de personas comprenderá, además de lo previsto en el Apartado B del artículo 20 de la Constitución, y de lo contemplado en los Capítulos I, II, III, IV y V de esta Ley, los siguientes rubros:

I. Proteger la identidad de la víctima y de su familia, con la finalidad de asegurar que sus nombres y datos personales no sean divulgados en ningún caso, previendo la confidencialidad de la averiguación previa y de las actuaciones judiciales;

II. Otorgarle información a la víctima, en un idioma o dialecto que puedan comprender, sobre sus derechos legales y el progreso de los trámites judiciales y administrativos pertinentes, según proceda, igualmente se le proporcionará información sobre los procedimientos para su retorno al país de origen o residencia permanente en México, y los procedimientos necesarios para obtenerla;

III. Proporcionar a las víctimas de la trata autorización para laborar en el país, mientras dure el proceso judicial;

IV. Dar oportunidades a la víctima, si esta así lo conviene, de expresar sus opiniones e inquietudes durante el proceso judicial, en las etapas correspondientes de una forma que no se perjudiquen los derechos y garantías del acusado;

VII. Las demás que tengan por objeto salvaguardar el libre desarrollo de su personalidad y sus derechos humanos.

ARTÍCULO 25.- Los órganos públicos y las autoridades federales adoptaran medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en el territorio nacional, temporal o permanentemente, hasta que opte, previo consentimiento y protección, por regresar a su país de origen. Para estos efectos, el Consulado Mexicano en el país de origen informará a las autoridades federales en el país, acerca de la situación familiar de la víctima en su país de origen.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Así mismo, proporcionaran residencia temporal o permanente a las personas víctimas de la trata de personas, conjuntamente con las medidas aquí señaladas para su protección y atención.

ARTÍCULO 26.- Cuando en virtud de los acuerdos internacionales respectivos sea procedente la repatriación de la víctima de la trata de personas, ésta deberá ser voluntaria.

ARTÍCULO 27.- A fin de facilitar la repatriación de toda víctima de la trata de personas que carezca de la debida documentación, las autoridades deberán formular y ejecutar acciones y estrategias a fin de que las personas víctimas de la trata cuenten con un retorno protegido a su país de origen o a aquel en donde tengan su residencia permanente. Así mismo, las organizaciones internacionales y los organismos no gubernamentales colaboraran con las autoridades para que los procesos de repatriación se lleven al cabo de acuerdo con lo previsto en los instrumentos internacionales en la materia.

CAPITULO V

De la Coordinación Interinstitucional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

ARTÍCULO 28.- El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Seguridad Pública, deberá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de municipios, en el ámbito territorial de su competencia asuman las siguientes funciones:

I. Impulsar la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar la trata de personas, así como proteger y atender a las víctimas del delito, con especial referencia a las niñas, niños y mujeres;

II. Diseñar programas y operar las tareas de prevención, detección y sanción de las actividades relacionadas con la trata de personas en el marco de esta Ley y de los instrumentos internacionales correspondientes;

III. Fortalecer las labores de inspección y vigilancia en materia de prevención y sanción de la trata de personas.

ARTÍCULO 29.- En la celebración de convenios o acuerdos de coordinación, se tomará en consideración que los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios en su caso, cuenten con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las funciones que asuman.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

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

ARTÍCULO 30.- Se preverá que en el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere este capítulo, intervenga el Consejo de Seguridad Pública y el Comité Interinstitucional para prevenir y sancionar la trata de personas.

Las Secretarías de Gobernación, de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Comité Interinstitucional, darán seguimiento y evaluarán el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los instrumentos a que se refiere este capítulo.

ARTÍCULO 31.- De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Institutos Nacional de Migración, de las Mujeres y de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población, se coordinarán con las Secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública, para prevenir y sancionar la trata de personas con el objetivo de dar cumplimiento a todo lo establecido en la presente Ley.

ARTÍCULO 32.- Para los efectos de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, cada una de las instituciones señaladas cumplirá con las funciones que establezca el Reglamento Interno del Comité Interinstitucional a que se refiere el artículo 14, fracción III de esta Ley. Estas funciones serán evaluadas periódicamente por el Comité Interinstitucional.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adiciona una fracción VI al artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I a III...

IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud;

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales, y

VI: Trata de Personas, previsto y sancionado en los artículos 6 y 7 de la Ley para Prevenir Sancionar la Trata de Personas.

ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona una fracción XV al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 194.- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I a XII...

XIII. De la Ley de los Sistemas del Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los montos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

XIV.- De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96, y

XV.- El previsto en el artículo 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro a de _____ de 2006.

POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

VII. PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

1. **Concepto.-** Propuestas de legisladores en asuntos de orden político, cultural o social, que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que el Pleno de cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en el ámbito de su competencia, emita algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.

 Requisitos:

- a) Ser presentada por escrito por un legislador en funciones.
- b) Que su materia se refiera a asuntos de orden político, cultural o social, distintos a una iniciativa de ley o decreto.
- c) Que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad, por lo que se excluye la gestión o declaración a favor de una sola persona o un grupo pequeño de personas.
- d) Que se trate de un asunto cuya resolución tenga efectos que trasciendan al interés general, por lo que se excluyen los asuntos de interés privado o particular o que impliquen simplemente una gestión.

 Objeto: El propósito que se persigue es que la Cámara o la Comisión Permanente emitan algún pronunciamiento de orden político, social o internacional, o algún exhorto o recomendación, para que alguna dependencia, entidad u organismo haga, deje de hacer o modifique algún acto concreto o actividad determinada.

En la práctica parlamentaria es frecuente que las proposiciones con Punto de Acuerdo tengan por objeto una gestión concreta a favor de una o más personas. El párrafo segundo del artículo Décimo Segundo del Acuerdo, señala que el trámite de estos asuntos corresponde directamente al Comité de Información, Gestoría y Quejas.

Igualmente, en la práctica se incluye como contenido de una proposición la petición de información a una dependencia gubernamental o para que una Comisión se reúna con algún funcionario público del Ejecutivo Federal. El artículo Décimo Segundo del Acuerdo, señala que ambos contenidos deban ser desahogados directamente por las Comisiones sin intervención o aprobación del Pleno, con las facultades que le otorgan el artículo 45, numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica y 89 y 90 del Reglamento.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

El cumplimiento de estas reglas reduciría considerablemente el tiempo que se destina en las sesiones del Pleno para la presentación de proposiciones, pues se eliminarían todas aquéllas cuya finalidad es obtener información o comparecencias de funcionarios de la Administración Pública Federal ante las comisiones.

2. **Materia.**- Aún cuando la materia de las proposiciones con punto de acuerdo ya quedó determinada prácticamente al precisar el concepto relativo, consideramos conveniente insistir en este punto, en virtud de la confusión existente en este tema.

Hemos señalado que, conforme al Acuerdo, en su artículo Décimo Segundo, la materia de las proposiciones se integra de una determinación afirmativa y una negativa o excluyente.

La afirmativa comprende “los asuntos de orden político, cultural o social, que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad cuyos efectos sean de interés general”.

La parte negativa o excluyente del concepto, se conforma con lo siguiente:

- ✚ Que no se trate de iniciativas de ley o de decreto (artículo 58 del Reglamento).
- ✚ Que no verse sobre asuntos que entrañen una gestión, los cuales deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas (párrafo segundo del artículo Décimo Segundo del Acuerdo).
- ✚ Que no constituya objeto de la proposición la solicitud de información a una dependencia gubernamental ni la petición para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Ejecutivo Federal (párrafo segundo del artículo Décimo Segundo del Acuerdo). En estos casos, las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios (artículo 89 del Reglamento) y la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario o titular de la entidad comparezca ante la o las comisiones (artículo 45, numeral 4 de la Ley Orgánica).

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

3. **Sujetos.-** Podrán presentar proposiciones con punto de acuerdo los integrantes de la Cámara de Diputados, ante el Pleno de ésta (o, en su caso, los Senadores en su ámbito respectivo).
4. **Clases de Proposiciones con Punto de Acuerdo.-**
 - a. **En función del objeto** (según se ha señalado en el numeral 1. anterior).
 - ✚ *De Exhorto.* Se solicita respetuosamente de una autoridad administrativa, en el ámbito de colaboración entre Poderes, la realización o cesación en la ejecución de determinados actos; el cumplimiento concreto de obligaciones, o en general, la ejecución o suspensión de ciertas acciones, en beneficio de una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general.
 - ✚ *De Pronunciamiento.-* Se solicita la declaración expresa de la Cámara o de la Comisión Permanente que implica un posicionamiento en relación a una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo de dependencias, entidades u organismos nacionales e internacionales, en relación a asuntos de orden político, social o cultural, cuyos efectos sean de interés general.
 - ✚ *De Recomendación.-* Se refiere a la sugerencia respetuosa, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, a órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de los Estados, para que realicen algún acto, gestión, cumplan alguna obligación, resolución o acuerdo, en asuntos de interés general.
 - b. **En función del trámite.**
 - ✚ De trámite ordinario conforme a lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento, las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

1. 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.
2. Hablarán una sola vez los miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición, y
3. 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.

🚩 El artículo 59 del Reglamento dispone que a pedimento de alguno de los miembros de la Cámara, 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, dar curso a las proposiciones o proyectos con dispensa de trámite (de primera o segunda lectura y de dictamen) y ponerlos a discusión inmediatamente.

5. Contenido y Estructura.-

- a) **Encabezado.-** En la parte superior de la primera página es conveniente incluir el título descriptivo del Dictamen. Esta medida es importante porque será el elemento de identificación de la iniciativa para efectos de publicación, registro y archivo.
- b) **Destinatario.-** Se identifica la persona o el órgano a quien va dirigida la proposición. La práctica generalizada es que se dirija a la **Honorable Asamblea**, por ser la destinataria final que discutirá y aprobará, en su caso, la proposición.

Al efecto, es usual que se elabore un oficio-remisión, suscrito por el proponente y dirigido al presidente o secretarios de la Mesa Directiva, con la solicitud de que se proceda a su publicación en la gaceta parlamentaria y se incluya en el orden del día de una sesión siguiente.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

c) **Proemio.**- Lo constituye la parte introductoria del documento, que contiene a su vez las siguientes partes:

- ✚ Nombre de quien presenta la proposición.
- ✚ Carácter con el que se presenta la proposición.
- ✚ Grupo parlamentario al que pertenece el proponente.
- ✚ Fundamento para la presentación de la proposición.
- ✚ Nombre descriptivo de la proposición.

d) **Consideraciones.**- En esta parte se expresan los antecedentes histórico – legislativos y las argumentaciones de la proposición, por lo que se pueden subdividir las partes siguientes:

- ✚ Antecedentes.
- ✚ Consideraciones.
- ✚ Conclusiones o argumentación final que describe el punto de acuerdo que se presenta ante el Pleno.

e) **Punto de Acuerdo.**- En esta parte se incluye el texto del punto de acuerdo que se solicita sea aprobado por el pleno de la Cámara y que, en los términos del acuerdo, puede consistir en un exhorto, un pronunciamiento o una recomendación. Deberá redactarse en forma breve, concreta e inteligible para los integrantes del pleno que discutirán y votarán la proposición, así como para la dependencia, entidad u organismo a quien vaya dirigido el exhorto, el pronunciamiento o la recomendación.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

MODELOS DE PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

ANEXO 1. DEL CAPÍTULO VII.

A) MEDIANTE LA QUE SE SOLICITA HACER UN EXHORTO.

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO PARA EXHORTAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA ASIGNAR MAYORES RECURSOS DEL FONDEN Y DE LOS EXCEDENTES PETROLEROS PARA AFRONTAR LOS EFECTOS DE LAS INTENSAS LLUVIAS QUE HA PADECIDO EN LOS ÚLTIMOS DÍAS CIUDAD JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA.

El suscrito, Víctor Valencia De los Santos, Diputado Federal de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el **CARÁCTER DE URGENTE RESOLUCIÓN** me permito presentar ante esta Soberanía la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo para exhortar al Titular del Poder Ejecutivo Federal para asignar mayores recursos del FONDEN y de los excedentes petroleros, para afrontar los efectos de las intensas lluvias que ha padecido en los últimos días Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

Durante los últimos dos meses, el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, ha resentido lluvias torrenciales que desbordan los cauces naturales de ríos y otras avenidas pluviales y que ha rebasado también su infraestructura y capacidad de organización para afrontar este tipo de desastres naturales, porque esta región se caracteriza por ser semidesértica y por su escasa precipitación media pluvial. Los eventos relativos se resumen a continuación:

🇲🇽 El 6 de julio de 2006, azotó una tromba a Ciudad Juárez que tuvo como consecuencia el desbordamiento del Río Bravo y la afectación de miles de viviendas y vialidades.

Inmediatamente, el Ejército participó con el Plan DN-III para ayudar a los afectados y damnificados. La Secretaría de Gobernación expidió la "Declaratoria de Desastre Natural con motivo de las lluvias extremas ocurridas el 6 de julio de 2006, en el Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua", mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de 2 de agosto de 2006.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Los días del 27 de julio al 3 de agosto de 2006, volvieron a registrarse lluvias torrenciales en el mismo Municipio de Juárez. Dicho fenómeno meteorológico arrasó con más de 310 colonias, 45 de las cuales registraron inundaciones, y se estima que más de 20 mil personas resultaron damnificadas; se dañó la infraestructura urbana (vialidades, pavimentos y drenaje), dejando un escenario catastrófico de difícil descripción.

La Secretaría de Gobernación publicó la “Declaratoria de Emergencia por lluvias fuertes a muy fuertes registradas desde el 27 de julio hasta el 3 de agosto en el Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua”, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 2006.

En el mismo órgano de difusión federal, la Secretaría de Gobernación publicó el 30 de agosto de 2006, la “Declaratoria de Desastre Natural con motivo de las lluvias extremas ocurridas los días 27, 28 y 31 de julio y 1º, 2 y 3 de agosto de 2006, en diversos municipios del Estado de Chihuahua”, entre los cuales se incluye en primer lugar el Municipio de Juárez.

Para el siniestro del 6 de julio, el Gobernador del Estado de Chihuahua, Licenciado José Reyes Baeza, informó que se había aprobado un total de 25 millones de pesos, de los cuales 9 los aportaría la Federación y el resto el Municipio.

Para los eventos del 27 de julio al 3 de agosto de 2006, se calcula que se requerirán 847 millones de pesos, desglosados de la siguiente manera:

- 450 millones de pesos para la rehabilitación de pavimentos existentes, rehabilitación de calles y terracerías, cruceros de concreto, puentes urbanos y obras de drenaje, en aproximadamente 2.25 millones de metros cuadrados.
- 12 millones de pesos para la rehabilitación de redes de agua potable y alcantarillado.
- 88 millones de pesos para reubicación de 550 viviendas que se encuentran en zonas de alto riesgo.
- 50 millones de pesos para 5 mil viviendas dañadas.
- 10 millones de pesos para la dotación de menaje doméstico.
- 80 millones de pesos para la infraestructura del drenaje pluvial.
- 125 millones de pesos para la rehabilitación de diques y drenes.
- 25 millones de pesos para la reconstrucción y rehabilitación de equipamiento urbano.
- 7 millones de pesos para la rehabilitación de 18 escuelas.

Según información del Gobierno del Estado de Chihuahua, el FONDEN aportará solamente 90.2 millones de pesos provenientes del erario Federal; localmente, el Gobierno del Estado aportará 200 millones, el Gobierno Municipal 100 millones y la iniciativa privada 63 millones de pesos.

Lo anterior arroja un déficit de 393.8 millones de pesos.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

CONSIDERACIONES

No podemos soslayar la importancia que el Municipio de Juárez tiene para la economía y el desarrollo del Estado y de la República entera. Basta mencionar los siguientes datos principales:

- a) Ciudad Juárez aporta más de 14 mil millones de pesos al año tan sólo de impuestos laborales, sin incluir los impuestos correspondientes al valor agregado, a la renta y al activo de las empresas, importación, peaje de puentes internacionales y tenencia de vehículos.
- b) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática señala que la industria maquiladora del Municipio de Juárez aportó 11,521 millones de pesos en contribuciones patronales y prestaciones sociales.
- c) Según el Servicio de Estudios Regionales de BBVA Bancomer, Chihuahua tiene un producto interno bruto (PIB) estimado en 340 mil millones de pesos al cierre de 2005, ubicándose en el quinto lugar nacional en el país, por encima de estados petroleros como Veracruz o turísticos como Quintana Roo.

No es admisible que el Gobierno Federal asigne recursos por sólo 90.2 millones de pesos para afrontar desastres naturales en un Municipio de las dimensiones, características e importancia económica y social como el de Juárez, cuando a nivel local se van a aportar 363 millones de pesos.

Podemos aceptar que el FONDEN tenga ciertas limitaciones legales y presupuestales y que pueda estar ejerciendo su capacidad presupuestaria en cuanto al Municipio de Juárez se refiere; sin embargo, ante la gravedad de los daños causados por el desastre natural con motivo de las lluvias extremas y las características de ciudad fronteriza, y la significativa importancia que tiene el Municipio de Juárez para el país, se justifica plenamente que el Gobierno Federal asigne mayores recursos para afrontar el impacto y las consecuencias de las lluvias torrenciales en el municipio citado, utilizando los recursos excedentes del petróleo o cualquier otra fuente que estime procedente.

Honorable Asamblea: permítanme insistir en que la Federación debe asumir la responsabilidad y el compromiso de responder con eficiencia, suficiencia y oportunidad a las necesidades de regiones afectadas por desastres naturales declarados, en los términos previstos en la letra y el espíritu de la Ley General de Protección Civil y los principios del Pacto Federal consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, es importante hacer del conocimiento de ustedes que durante el fin de semana que acaba de pasar se volvieron a presentar lluvias torrenciales en Ciudad Juárez, que seguramente harán más grave la situación de emergencia y urgencia que padece la región.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. Se exhorta respetuosamente al Titular del Poder Ejecutivo Federal a que en el ámbito de colaboración entre los Poderes y en cumplimiento del Pacto Federal y la Ley General de Protección Civil, gire sus instrucciones a los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que se asignen mayores recursos del FONDEN y de los excedentes petroleros para afrontar los efectos de las lluvias extremas que ha padecido en las últimas semanas Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, hasta cubrir el déficit de 393.8 millones de pesos que se requieren adicionalmente para las obras de reparación, rehabilitación y reconstrucción de infraestructura y vialidades de la localidad, así como la rehabilitación, reubicación y mejoramiento de viviendas que se requieren en el Municipio de referencia.

Se solicita del Pleno de la Cámara de Diputados que la presente Proposición con Punto de Acuerdo se tramite de URGENTE RESOLUCIÓN, con fundamento en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 04 días del mes de septiembre de 2006.

NOMBRE (S) Y FIRMA (S)

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 2. DEL CAPÍTULO VII.

B) MEDIANTE LA QUE SE SOLICITA QUE LA CÁMARA HAGA UN PRONUNCIAMIENTO.

CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL QUE ESTA SOBERANÍA HACE UN PRONUNCIAMIENTO DE APOYO AL AÑO MUNDIAL DE LA FÍSICA Y EXHORTA A LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN PÚBLICA, DE ENERGÍA Y DE GOBERNACIÓN, ASÍ COMO AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y A LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A QUE DURANTE 2005 REALICEN UNA AMPLIA PROMOCIÓN DE LA FÍSICA, A CARGO DEL DIPUTADO JULIO CÉSAR CÓRDOVA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea una proposición con punto de acuerdo para que 2005 se declare como Año de la Física y, en tal entorno, se realicen todas las acciones correspondientes para promover la importancia que la física tiene en la vida, cultura y bienestar diario de millones de mexicanos, al generar conocimiento fundamental sobre la naturaleza y propiciar el desarrollo tecnológico, dando soporte e impulso al crecimiento económico de la sociedad, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

El Congreso Mundial de Sociedades de Física, llevado a cabo en Berlín, Alemania en diciembre de 2000, reunió a más de 40 sociedades de física de distintas partes del mundo. En dicho Congreso, se aprobó la propuesta de declarar el año 2005 como el Año Mundial de la Física.

Posterior al Congreso Mundial, el Consejo de la Sociedad Europea de Física decidió movilizar esfuerzos en Europa para esta iniciativa, en marzo de 2001. Lo anterior derivó en que la Unión Internacional de la Física Pura y Aplicada declarara en octubre de 2002 que el año 2005 fuese el Año Mundial de la Física, durante su Asamblea General en Berlín.

En noviembre de 2003 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) adoptó, en su trigésima segunda reunión, una resolución en la que apoyó la iniciativa de declarar el año 2005 como el Año Mundial de la Física.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Finalmente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó el 10 de junio de 2004 la Declaración relativa al Año Mundial de la Física.

Todo lo anterior se debe a que el año 2005 marca el centenario del llamado "año milagroso" de *Albert Einstein*, en el que publicó tres importantes documentos describiendo ideas que han influenciado, desde entonces, a la física moderna. Las ideas plasmadas en los documentos "Relatividad Especial", "El Efecto Fotoeléctrico" y "Movimiento Browniano" introdujeron ideas revolucionarias a preguntas fundamentales, incluyendo la existencia de los átomos, la naturaleza de la luz y los conceptos de espacio, energía y materia.

Lebohang K. Moleko, embajador de Lesotho ante la Organización de las Naciones Unidas, señaló en la quincuagésima octava Asamblea General de dicha Organización que la meta del Año Mundial de la Física fue mucho más allá de la mera celebración de una de las mentes excepcionales en la física del siglo XX. El Año Mundial de la Física daría la oportunidad a que las mayores audiencias posibles comprendieran el progreso y la importancia del gran campo de la ciencia.

De acuerdo con *Moleko*, el Año Mundial de la Física debe ser la ocasión para empezar debates prospectivos sobre la gran necesidad de la investigación científica en el siglo XXI. Los debates deben relacionarse con problemáticas sociales, que acompañen la práctica de la ciencia en general y de la Física en particular. Las responsabilidades éticas de los físicos son enormes. El Año Mundial de la Física permitirá a los físicos, especialmente a las mujeres, a participar más activamente en su avance. Países de todo el mundo han y están preparando eventos especiales para celebrar el Año Mundial de la Física, bajo el patrocinio de la UNESCO.

El 12 de enero de 2005, la comunidad científica y académica mexicana solicitó a través del Foro Consultivo Científico y Tecnológico que esta soberanía hiciera un pronunciamiento al respecto.

Siete premios Nóbel de Física y uno de Química, Ministros y Secretarios de Estado, Presidentes de Asociaciones Internacionales y Regionales de Física, 500 estudiantes de 70 países y diversos investigadores participaron del 13 al 15 de enero en la conferencia "Física para el futuro" en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que marcó el inicio oficial del Año Mundial de la Física.

En el mundo escolar, la Física sigue siendo una materia con fama de difícil. Ante los jóvenes y el público en general suele tener una imagen negativa, ya que se relaciona con conceptos abstractos, ecuaciones y una enseñanza puramente teórica. Ahora bien, cuando se contempla desde otra perspectiva, la física puede ser apasionante. Gracias a ella se pueden encontrar soluciones a problemas importantes en ámbitos como la energía, el medio ambiente y la salud. El Año Mundial de la Física tiene como meta poner de relieve la importancia de la física y su contribución al desarrollo de muchas otras ciencias. Se espera también que el

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Año Mundial contribuya a contrarrestar el escaso apego que la juventud muestra actualmente por las ciencias.

Por todo lo anterior, presento ante esta honorable asamblea las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Que a lo largo de la historia, que la Física es base de un creciente entendimiento del mundo físico, del natural, del cultural, del conocimiento y la civilización como un todo.
2. Que la física y su aplicación son la base de muchas de las tecnologías actuales.
3. Que la educación en física es esencial para el desarrollo de las naciones y de su infraestructura científica.
4. Que el año 2005 marca el centenario de los grandes avances científicos de *Albert Einstein*.
5. Que la UNESCO declaró al año 2005 como el Año Mundial de la Física.

Compañeras y compañeros legisladores, es nuestra obligación el velar por el desarrollo tecnológico nacional, irremplazable e indispensable para el desarrollo de nuestro país. Así, la proclamación del año 2005 como Año Mundial de la Física tiene por objeto promover, dentro de las ciencias, a la física, como fuente del avance científico.

Por ello, la comunidad científica y un servidor, les solicitamos un pronunciamiento de apoyo por esta Soberanía al Año Mundial de la Física, así como un exhorto a las autoridades correspondientes para que se difunda ampliamente este tema indispensable para el desarrollo de la ciencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a su elevada consideración el presente

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO. Que esta soberanía emita un pronunciamiento de apoyo a la consagración del año 2005 como Año Mundial de la Física.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

SEGUNDO. Que esta H. Cámara exhorte a las Secretarías de Educación Pública, Energía y Gobernación, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y a los gobiernos de las entidades federativas, a que durante el año 2005 realicen una amplia promoción de la física, como generadora de conocimiento fundamental sobre la naturaleza y fuente del desarrollo tecnológico.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2005.

NOMBRE (S) Y FIRMA (S)

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 3. DEL CAPÍTULO VII.

C) MEDIANTE LA QUE SE HACE UNA RECOMENDACIÓN.

DEL SEN. ADALBERTO ARTURO MADERO QUIROGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LA QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE RECOMIENDA AL SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAR EN LOS LIBROS DE EDUCACIÓN BÁSICA, EL CONCEPTO Y LA IMPORTANCIA DE LA HOMEOPATÍA.

Quien suscribe, Senador por el estado de Nuevo León, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, ocurro a presentar punto de acuerdo, mediante el cual **SE RECOMIENDA AL SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAR EN LOS LIBROS DE EDUCACIÓN BÁSICA QUE CORRESPONDA, EL CONCEPTO Y LA IMPORTANCIA DE LA HOMEOPATÍA**, para que ésta sea valorada como una alternativa terapéutica a los problemas de salud, en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

Primera.- La homeopatía es una rama de las ciencias médicas. Tiene una orientación esencialmente terapéutica basada en el llamado Principio de Similitud. Este último sostiene que una sustancia capaz de producir determinados síntomas en un individuo sano, es también capaz de curar esos mismos síntomas en un enfermo, por otra parte, establece que los síntomas suelen ser consecuencia de la resistencia que los mecanismos orgánicos oponen a la agresión de un agente que le cause lesión, por lo que, en lugar de buscar un medio para suprimir los síntomas se procura algún método de tratamiento que fortalezca la resistencia, por lo tanto, las enfermedades deben tratarse con dosis muy bajas (incluso mínimas) de las sustancias que, administradas en dosis más altas provocan los mismos síntomas. Sus principios fundamentales fueron establecidos por primera vez por el médico e investigador alemán Samuel Hahnemann a fines del siglo XVIII, luego de 16 años de metódicas experimentaciones.

La práctica de la homeopatía ha alcanzado hoy una extensión considerable. De acuerdo al informe anual 2003 de la Organización Médica Homeopática Internacional la utilizan de manera habitual y preferente alrededor de 300 millones de pacientes en el mundo. La máxima presencia de la homeopatía se puede encontrar en los países europeos, la India, Brasil, Argentina y México. En Brasil se la reconoce como especialidad de la medicina desde 1980 y unos 15 mil médicos la utilizan. En Francia, país europeo en el primer puesto, según las encuestas 40 por ciento de los pacientes la utilizan y 74 por ciento afirman estar dispuestos a aceptar tratamiento homeopático si su médico se los propone. En la India 10 por

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ciento de la población (unos 100 millones de personas) recurren a la homeopatía y 250 mil médicos la ejercen como especialidad.

La homeopatía se practica en todo el mundo y en multitud de países (Francia, Italia, Alemania, Estados Unidos, Brasil, México, etcétera) existen escuelas destinadas a su enseñanza, y en muchos de ellos el gobierno nacional es quien sostiene estos establecimientos. En México existe la Escuela Libre de Homeopatía auspiciada en forma particular y la Escuela Nacional de Medicina Homeopática que depende del Instituto Politécnico Nacional, institución a cargo de la Secretaría de Educación Pública. La práctica del alumnado de estas escuelas se llevo a cabo en instituciones de tipo hospitalario como son el sanatorio "Dr. Higinio G. Pérez" y el Hospital Nacional Homeopático, dependiente este último de la Secretaría de Salud. Los planes de estudio son los mismos que en cualquier escuela de medicina, difiriendo únicamente en lo que respecta a terapéutica. Los médicos egresados de estas instituciones reciben el título de Médico Homeópata, Cirujano y Partero, con registro de las autoridades educativas y sanitarias, y están capacitados para ejercer libremente su profesión con toda la amplitud de la ciencia médica moderna. Además, en el interior del país ya se cuenta con importantes centros de investigación y docencia que forman médicos homeópatas y atienden a cientos de personas que desean ser tratadas con esta terapéutica.

A lo largo del siglo XX la Homeopatía mexicana ha avanzado paralelamente al desarrollo de la medicina alópata, utilizando los adelantos tecnológicos y ganando por derecho propio la aceptación de amplios sectores de la población, que la consideran una alternativa confiable y efectiva para la solución de sus problemas de salud. Actualmente la medicina homeopática es practicada por alrededor de mil médicos, que son formados profesionalmente en seis escuelas reconocidas oficialmente y la red de hospitales homeopáticos está constituida por cinco instituciones.

La preferencia por este método terapéutico se justifica, entre otras cuestiones, por: su eficacia observada en múltiples patologías; la respuesta específica que puede aportar a muchas quejas de pacientes sin resolver cuando las demás soluciones presentan riesgos iatrogénicos; y su falta de toxicidad que le permite ser asociada a otras terapias en pediatría, cirugía, ginecología, obstetricia, geriatría, etcétera, o en el tratamiento de patologías graves (quimioterapias, radioterapias, tratamientos de VIH/VHC, de insuficiencia renal, etcétera).

La homeopatía ha demostrado por mas de ciento cincuenta años la solidez de sus bases y los modernos descubrimientos en físico-química han venido a confirmar lo científico de sus fundamentos. Dentro de la ciencia médica es la terapéutica más completa que existe en la actualidad y la más inofensiva, segura y eficaz. Sin embargo, a pesar de los grandes beneficios que la homeopatía proporciona a la población mexicana, existen todavía muchos prejuicios y falta de información sobre sus ventajas terapéuticas, sobre todo, porque su difusión nunca ha estado arraigada al conocimiento que se propaga a los niños y jóvenes de este país. Si realmente se pretende que la población mexicana alcance el desarrollo social

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

sustentable, es necesario que se incorpore a los libros de texto toda aquella información que prepare, oriente y actualice al ciudadano en todos aquellos rubros del conocimiento que resultan vitales para su crecimiento como persona, en este caso, conocer y valorar las opciones terapéuticas que ofrece la medicina homeopática.

Segunda.- La educación básica es el pilar del desarrollo económico, social y cultural de una nación. Por tal motivo, es deber de las autoridades educativas estar al día en cuanto al rendimiento docente, el cumplimiento de los programas académicos, la distribución de textos y materiales didácticos y, desde luego, la actualización de los contenidos curriculares de los textos del nivel básico de enseñanza. Solo en la medida que se tenga debidamente informada a la población que esta formándose.

La Ley General de Educación en su artículo 12 establece que corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal la atribución de fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para los niveles de primaria y secundaria. Por otra parte, en el artículo 5º. determina que es facultad de esta dependencia fijar los lineamientos que la Ley le atribuye, y que la calidad de la educación básica dependerá de diferentes factores, como es la pertinencia de los medios didácticos, fundada en un proceso planeado de evaluación que asegure su constante revisión apegada a las innovaciones teóricas, conceptuales y metodológicas que al respecto establezca la comunidad académica del país y del extranjero, con el fin de evitar la obsolescencia en la enseñanza y el conocimiento que se imparte a los estudiantes de primaria y secundaria.

Con base en lo anterior, resulta necesario que dada la preferencia que la sociedad mexicana ha mostrado por la medicina homeopática, es deber de las autoridades educativas esbozar en los libros de educación básica, como lo hace con otras innovaciones y terapéuticas médicas, la importancia y las ventajas de la homeopatía, a fin de que la población esté consciente de su eficacia y fundamentación científica, y de esta manera se promoverá su reconocimiento y desarrollo como una profesión médica de vanguardia.

Tercera.- Es difícil encontrar en cualquier libro de texto o manual del profesor, editados por la Secretaría de Educación Pública, un análisis crítico sobre la Homeopatía, a pesar de que esta terapéutica ha demostrado a nivel internacional su carácter científico y su eficacia curativa a lo largo de dos siglos, y de que en México su práctica y enseñanza profesional son oficiales.

En la actualidad el Sector Salud sólo ofrece la alternativa de la denominada medicina alópata, sin embargo es evidente que la utilización de sólo una rama de la práctica médica, ha resultado insuficiente para atender con eficacia las crecientes necesidades de la población mexicana. Existen otros tipos de medicina complementaria que han demostrado científicamente resultados positivos en el tratamiento y cura de la mayoría de las enfermedades que aquejan a los usuarios del sistema de salud, tales como la Homeopatía y la Acupuntura. Desgraciadamente

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

en la información básica que recibe la persona en su edad formativa nunca se plantean y precisan estos conceptos, por lo que una buena parte de la población no tiene idea alguna sobre la importancia de los tratamientos homeopáticos, mucho menos sobre sus ventajas y posibilidades terapéuticas.

Convencidos de que el desarrollo del pensamiento crítico va indisolublemente unido a la enseñanza de las ciencias y al fomento de la participación de los alumnos, a continuación se proponen los textos que se consideran apropiados para ayudar a profesores y alumnos a comprender de manera clara y precisa la importancia de la Homeopatía:

Opción 1. "La tecnología ha hecho posible detectar y combatir enfermedades mediante la aplicación de tratamientos, no solo los habituales, sino nuevas opciones terapéuticas como son la homeopatía, la acupuntura y la herbolaria, y contribuye a conocer el desarrollo de algunos procesos biológicos..."

Opción 2. "En el auxilio de tu salud debes saber que existen diversos métodos terapéuticos además del convencional como son la homeopatía, la acupuntura y la herbolaria..."

Estas inserciones textuales, con modificaciones en caso de considerarse pertinente, convendría incorporarlas a las lecciones y cursos de Ciencias Naturales que se imparten en Primaria y Secundaria.

Si realmente queremos fomentar los niveles de lectura y conocimiento que tenemos las y los mexicanos, así como poner al día los libros de texto de los niveles básicos de educación, debemos procurar que el contenido de los libros financiados con recursos públicos se haga de la manera más eficiente, racional y transparente, en donde se consigne a todos los actores sociales que intervienen en el desarrollo tecnológico y científico del país, así como las alternativas que existen en el campo de ciencia medica, sin que se dé preferencia a un tratamiento en especial.

Por lo anterior, se somete a la consideración de la H. Comisión Permanente conforme a lo establecido por el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente

PUNTO DE ACUERDO

UNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión **RECOMIENDA AL SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAR EN LOS LIBROS DE EDUCACIÓN BÁSICA QUE CORRESPONDA, EL CONCEPTO Y LA IMPORTANCIA DE LA HOMEOPATÍA**, para que ésta sea valorada como una alternativa terapéutica a los problemas de salud.

NOMBRE (S) Y FIRMA (S)

Salón de Sesiones de la H. Comisión Permanente, a los 24 días del mes de agosto de 2005.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

VIII. OPINIÓN

1. **Concepto.-** Es el criterio o estimación que emite generalmente una comisión especial en relación a un asunto determinado que le fue turnado por el Presidente en funciones de la cámara respectiva, para tal efecto.

La opinión de las comisiones de la Cámara de Diputados está prevista en el artículo 39 de la LO como uno de los medios – dictámenes, informe, **opiniones** o resoluciones –, con los que las comisiones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. En la mayoría de los casos se utiliza como turno a las comisiones especiales que no tienen la atribución de emitir dictamen, a efecto de que expresen su criterio u opinión sobre un asunto determinado, aún cuando en la práctica, en algunos casos, también se utiliza como turno para solicitar la opinión de comisiones ordinarias.

El término se utiliza también para identificar la “opinión fundada” que las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, dan a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre los informes del Ejecutivo sobre el estado que guardan los respectivos ramos de la Administración Pública Federal, en los términos del artículo 93 Constitucional.

Al igual que el dictamen, las opiniones son un requisito de procedibilidad, es decir, deben de producirse para que se cumpla el requisito del turno, pero su contenido y criterios o recomendaciones no son vinculatorios para la o las comisiones dictaminadoras. Ésta o éstas deben tomar en cuenta y señalar que han considerado la opinión, pero pueden resolver con absoluta discrecionalidad.

2. **Materia.-** Al igual que en el dictamen la materia de una opinión puede ser una iniciativa de ley o decreto o una proposición con punto de acuerdo.
3. **Contenido y Estructura.-** Por sus características y efectos particulares limitados, el contenido de una opinión puede ser muy variable. Teóricamente podría limitarse a expresar que se está a favor o en contra de la iniciativa o proposición que le fue turnada a la comisión para efecto de emitir una opinión (prevista en el numeral 1 del artículo 39 y en los numerales 4 y 5 del artículo 45 de la Ley Orgánica); o puede entrar al

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

estudio del fondo y proponer modificaciones, adiciones o derogaciones al proyecto que les fue turnado para efectos de emitir la opinión correspondiente.

Por ello, el contenido y estructura de una opinión variará o podrá variar considerablemente. En todo caso, se recomienda seguir los lineamientos expresados para el contenido y estructura de un dictamen (encabezado – proemio – consideraciones – proyecto de decreto y transitorios, según el caso). Ver estructura y contenido de un dictamen, Capítulo VI-3. de este trabajo.

- 4. Trámite.-** La opinión, al igual que el dictamen, supone la preexistencia de una iniciativa, minuta, proposición con punto de acuerdo o comunicación con observaciones del Ejecutivo Federal, así como el turno que de ellas haga el Presidente de la Mesa Directiva (o el presidente en funciones de una sesión del Pleno).

La comisión que emite la opinión, de acuerdo a principios de racionalidad jurídica y a la práctica parlamentaria, deberá aprobar la opinión por el voto de la mayoría de sus integrantes, siendo aplicable a este respecto lo señalado para los dictámenes.

Aprobada una opinión, la comisión respectiva la remitirá a la o las comisiones dictaminadoras, a efecto de que la consideren e incorporen en el dictamen correspondiente.

Se recomienda notificar la emisión de la opinión a la Mesa Directiva y a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para efecto del descargo del turno correspondiente.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 1. DEL CAPÍTULO VIII.

MODELO DE OPINIÓN SOBRE INICIATIVA DE LEY.

OPINIÓN QUE EMITE LA COMISIÓN ESPECIAL DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIAS EN RELACIÓN CON LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RODRIGO IVÁN CORTÉS JIMENEZ.

HONORABLE ASAMBLEA

A La Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, correspondiente a la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, le fue turnada para su opinión, la **“INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES”**, presentada por el Diputado Rodrigo Iván Cortés Jiménez. La Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 39, 42 y 45, numeral 6, inciso e) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocó al estudio y análisis del Punto de Acuerdo anteriormente descrito, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el capítulo de **“ANTECEDENTES”** se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo; del recibo de turno para la elaboración de la opinión respectiva; así como de los trabajos previos de la Comisión que otorga la opinión.
- II. En el capítulo correspondiente a **“CONTENIDO DE LA INICIATIVA”** se sintetiza el alcance de la propuesta en estudio.
- III. En el capítulo de **“CONSIDERACIONES”**, la Comisión expresa los argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan el resolutivo de la opinión.

I. ANTECEDENTES

- A. El Diputado Rodrigo Iván Cortés Jiménez presentó el día 2 de Marzo de 2005 iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes ante el pleno de esta Soberanía.
- B. Dicha Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Atención a Grupos Vulnerables, con opinión de la Comisión Especial

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

de la Niñez, Adolescencia y Familias mediante Oficio No. D.G.P.L. 59-II- 3-1249 de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de fecha 3 de febrero de 2005.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

a. El Diputado expone que las disposiciones normativas vigentes que específicamente aluden a la identidad, no son suficientes, ya que el registro por medio de un acta no se trata simplemente de un documento por medio del cual se procede a la autenticación notarial de un nacimiento. El registro de nacimiento es nada menos que el documento que formaliza plenamente el derecho a un nombre y una nacionalidad y, en esta medida, el instrumento en que se apoya el ejercicio de la ciudadanía de todos los seres humanos desde el primer instante de sus vidas. El derecho que tiene el menor a una identidad y la obligación que tienen los progenitores a una paternidad responsable no es tema menor y tampoco nuevo, de hecho en distintos instrumentos internacionales de los que México ya es parte se consagran estos derechos y deberes.

b. El diputado considera que el nacimiento es un hecho jurídico de grandes consecuencias dentro del derecho de la familia y el derecho en general, el recién nacido tiene además consecuencias jurídicas, patrimoniales económicas, incluyendo el derecho hereditario, se confirma la personalidad que ya se había reconocido al concebido, se originan las relaciones de parentesco y toda la serie de derechos, obligaciones y deberes jurídicos entre los parientes. Actualmente los padres pueden reconocer a su hijo conjunta o separadamente, de tal manera que el reconocimiento hecho por uno de los padres produce efecto respecto de él y no respecto de otro progenitor. Cosa absurda ya que el parentesco se refiere a los vínculos que existen entre los descendientes y ascendientes de un progenitor común, por lo cual el niño tiene el derecho de conocer a ambos padres.

c. El diputado manifiesta su opinión de que no son suficientes las disposiciones normativas vigentes que específicamente aluden a la identidad, contenidas en el numeral 22 de la Ley citada; suman miles los hogares cuya cabeza de familia, en todos los sentidos, es una mujer, a ella corresponde la manutención íntegra de los menores hijos a su cargo sin que concurra para ello el padre. Y si bien es cierto que la legislación ordinaria vigente en las entidades federativas prevé la acción de estado civil, no menos cierto es que en la mayoría de los casos no basta ni son suficientes para ese efecto, por lo que ni siquiera se intentan los procedimientos respectivos, más aún, esa misma legislación dificulta la demostración de la paternidad. Situación verdaderamente digna de lamentarse en una época como la nuestra, que cuenta ya con avances tecnológicos altamente confiables, útiles para demostrar el vínculo de filiación, a través de los exámenes de tipo genéticos. El nacimiento de un niño es el hecho de la relación de un hombre y una mujer, de dos y, no es aceptable que sólo uno se responsabilice. Una relación significa conexión, puede haber relaciones de parentesco, amorosas, sexuales, etc., estos conceptos dan base para poder elaborar el de la relación jurídica, que se manifiestan como deberes, obligaciones y derechos, si producto de estas es engendrado un hijo.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

d. El diputado con su iniciativa de reforma pretende que las legislaturas locales emprendan las medidas necesarias para establecer sus respectivas legislaciones, las normas legales que constriñan a los progenitores a someterse a las pruebas idóneas para acreditar la paternidad, entre ellas, las comparativas de material genético, dado su fiabilidad. Y expone que privar a nuestros niños de uno de sus elementos de identidad, es privarlos de sus derechos fundamentales.

III. CONSIDERACIONES

A. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.

Los instrumentos internacionales que han sido ratificados por México y que incluyen contenidos en la materia acerca de filiación son fundamentalmente: 1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4. La Convención sobre los Derechos del Niño; y 5. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

1. Declaración Universal de Derechos Humanos

Nos indica que la convivencia humana debe darse en el marco de la fe, respeto y observancia de los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y valor de la persona humana y en la igualdad de los derechos del hombre y la mujer. Declara que es deber de los Estados miembros promover el progreso social y elevar el nivel de vida en un concepto de libertad. También establece que los Estados miembros deberán tomar todas las medidas que sean necesarias para que el reconocimiento, aplicación y observancia de los derechos enunciados en la declaración se hagan efectivos.

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estos instrumentos señalan que el ideal del ser humano es desarrollarse y vivir en libertad y en el disfrute de todos sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, liberado del temor de que los mismos puedan ser anulados, restringidos o desconocidos.

También enuncia que en el marco de los pactos, el individuo debe ser consciente de que tiene deberes respecto de otros individuos y de la comunidad en la que vive, y por lo tanto también tiene la responsabilidad de trabajar, participar e interesarse por que se reconozcan, se respeten y se apliquen las disposiciones contenidas en los pactos.

3. Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño es la convención más ratificada actualmente, y nos dice que la familia es el grupo fundamental de la sociedad y del

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de las niñas y los niños, por lo que deben recibir la protección y asistencia necesarios para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

También, que es un derecho de niñas y niños crecer en una familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad.

Asimismo, que debe ser educado en un espíritu de igualdad, tolerancia y dignidad.

4. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

En ella se reconoce la igualdad del hombre y la mujer, así como el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos por igual. Se afirma que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto a la dignidad humana de ésta, lo que le dificulta su desarrollo social e integral, y esto constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia, en tanto no se considera de igual forma la función de las madres y los padres en la familia y en la educación de hijas e hijos.

B. PRINCIPIOS GENERALES QUE CONTIENEN LAS CONVENCIONES CON RELACIÓN AL MARCO DE LAS OBLIGACIONES PATERNO FILIALES

1. Convención sobre los Derechos del Niño

Respecto a la discriminación, los artículos 2.1 y 2.2 señalan que todos los derechos enunciados en la convención deberán ser respetados por los Estados parte sin distinción alguna por razón, entre otras, del nacimiento o cualquier otra condición de la niña o el niño, de su madre o su padre o de sus representantes legales; así como la obligación de tomar todas las medidas que garanticen que el infante se vea protegido contra todo tipo de discriminación por causa de la condición o creencias de su madre, padre o familiares.

Respecto al aspecto protector del infante, en el artículo 3o., se afirma que tanto los tribunales como las autoridades administrativas u órganos legislativos, deberán considerar primordialmente el interés superior de la niñez. También que los Estados parte deberán asegurar la protección y cuidados que garanticen el bienestar de la niña o el niño, teniendo en cuenta los derechos y obligaciones de sus madres, padres o personas responsables de ellos, para lo cual se deberán tomar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

En cuanto a las obligaciones de las madres y de los padres, se hace mención, en el artículo 5o., de que los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y deberes de los progenitores, o en su caso los de la familia ampliada, en congruencia con la dirección y orientación que deben proporcionar apropiadamente para que la niña o el niño ejerza los derechos reconocidos en la convención.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Se reconoce, en el artículo 27, el derecho de todo infante a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; y que corresponde a los padres la responsabilidad de proporcionar las condiciones de vida que sean necesarias para el sano desarrollo de la niña o el niño. Para lograr esto, los Estados parte deberán adoptar las medidas apropiadas.

2. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Los Estados parte se comprometen a establecer en la legislación la igualdad del hombre y la mujer, y los medios para que se lleve a la práctica este principio, así como establecer los de la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad, y adoptar las medidas adecuadas, para modificar las leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer (artículo 2o.).

El artículo 5o. establece que se deberán tomar las medidas necesarias para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con el objeto de eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de superioridad o inferioridad o en funciones estereotipadas de cualquiera de los sexos.

Asimismo añade que se deberán tomar las medidas para garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social, y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en la crianza, educación y desarrollo de las hijas y los hijos, siempre velando en el interés superior de la niñez.

C. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES Y LOS ASPECTOS RELATIVOS A LA FILIACIÓN

1. Declaración Universal de Derechos Humanos

La declaración afirma en su artículo 2o. que no se admiten excepciones, distinciones o discriminaciones en el reconocimiento y aplicación de los derechos proclamados en ella por motivos de nacimiento o de cualquier otra condición.

2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En el contenido del artículo 24 del pacto se señala que toda niña y niño tiene derecho sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición requiere, tanto por su familia como por la sociedad y el Estado.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El pacto dice en su artículo 10.3 que se deberán tomar todas las medidas que sean necesarias con el fin de garantizar la protección y asistencia en favor de todos las niñas, niños y adolescentes, sin distinción alguna por razón de filiación o de cualquier otra condición.

4. Convención sobre los Derechos del Niño

El artículo 7o. de la convención señala que:

1. El niño deberá ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, una nacionalidad y en la medida de lo posible a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados parte deberán asegurar la aplicación de estos derechos a través de la legislación nacional y los instrumentos internacionales que hubieren ratificado en la materia.

Asimismo, los Estados parte se comprometen, en los términos del artículo 8o., a respetar el derecho de la niña y el niño a preservar su identidad, incluidos el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas. También a que en caso de que la niña o el niño sea privado ilegalmente de alguno o de todos los elementos de su identidad, se tomen las medidas tendentes a prestar la asistencia y protección apropiadas con el objeto de restablecerlo en sus derechos.

El artículo 12, por su parte, garantiza a la niña y al niño, que esté en posibilidad de formarse un juicio propio, el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, teniéndose en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez.

Con este fin se dará al infante la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante u órgano adecuado de acuerdo con la ley nacional.

Existe la obligación de los Estados parte de garantizar el reconocimiento del principio de que tanto la madre como el padre tienen ambas obligaciones comunes en lo relativo a la crianza y desarrollo del infante. Afirma que incumbe a la madre y al padre la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo de los infantes (artículo 18).

Los Estados parte, conforme al artículo 39, deberán tomar todas las medidas necesarias para promover la recuperación física, psicológica y la reintegración social de toda niña o niño víctima de: cualquier forma de abandono o tratos degradantes. Tal recuperación se deberá llevar a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y de su dignidad.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

5. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Afirma que se deberán tomar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares. En particular, en lo relativo a reconocer los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijas e hijos, en todos los casos prevalecerá el interés superior del infante. También a reconocer los mismos derechos y responsabilidades respecto de la custodia y adopción de las hijas y los hijos (artículo 16).

D. EL DERECHO DE LA IDENTIDAD EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

La Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo depositario es la ONU y cuya entrada en vigor en nuestro País tuvo verificación el 21 de octubre de 1990 establece en su artículo octavo:

Artículo 8.

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece en su Capítulo Sexto:

CAPITULO VI

Del Derecho a la Identidad

Artículo 22.

El derecho a la identidad está compuesto por:

A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito en el Registro Civil.

B. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

C. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

D. Pertener a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión, idioma o lengua, sin que esto pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos.

A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada Entidad Federativa podrán disponer lo necesario para que la madre y el padre los registren, sin distinción en virtud de las circunstancias de su nacimiento.

El derecho a la verdadera filiación que se condice con el derecho a la identidad, demanda que existan normas jurídicas que no obstaculicen que el ser humano sea tenido legalmente como descendiente de quien biológicamente es hija o hijo. Este tipo de normas que obstruyen emplazar la filiación que corresponde a la realidad biológica son inconstitucionales. El dato biológico -identidad estática- del individuo se integra con connotaciones adquiridas por éste como un ser social -identidad dinámica- es por ello que la identidad es una unidad compleja y es lo que se debe preservar en el derecho en su doble aspecto.

Por todo lo anterior, es de emitirse la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERO. Que la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias se manifiesta a favor de la iniciativa presentada por el Diputado Rodrigo Iván Cortés Jiménez, para que sea aprobada en sus términos, en virtud de las razones expuestas en los considerandos:

Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Único.- Se reforma el párrafo primero del artículo 12, el párrafo primero y el inciso A del artículo 13; se adicionan un inciso A al párrafo primero del artículo 11, y se recorren los incisos A y B actuales para quedar como incisos B y C respectivamente, y un párrafo tercero al artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 11.-

Son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes:

A. Respetar el derecho a la identidad de los niños y las niñas.

B. Proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Para los efectos de este precepto, la alimentación comprende esencialmente la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.

C. Protegerlos contra toda forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación. Lo anterior implica que la facultad que tienen quienes ejercen la patria potestad o la custodia de niñas, niños y adolescentes no podrán al ejercerla atentar contra su integridad física o mental ni actuar en menoscabo de su desarrollo.

Las normas dispondrán lo necesario para garantizar el cumplimiento de los deberes antes señalados. En todo caso, se preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, padres, tutores y responsables de niñas, niños y adolescentes cumplan con su deber de dar alimentos. Se establecerá en las leyes respectivas la responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado.

Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones, impulsarán la prestación de servicios de guardería, así como auxilio y apoyo a los ascendientes o tutores responsables que trabajen.

Artículo 12.-

Corresponden a la madre y al padre los deberes enunciados en el artículo anterior y consecuentemente, dentro de la familia y en relación con las hijas e hijos, tendrán autoridad, **obligaciones** y consideraciones iguales.

El hecho de que los padres no vivan en el mismo hogar, no impide que cumplan con las obligaciones que le impone esta ley.

Artículo 13.-

A fin de garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en este capítulo, las leyes federales, del Distrito Federal y de las entidades federativas **deberán** disponer lo necesario para que se cumplan en todo el país:

A. Las obligaciones de ascendientes o tutores, o de cualquier persona que tenga a su cargo el cuidado de una niña, de un niño, o de un o una adolescente de **generar cualquier acto jurídico necesario para que éstos puedan ejercer de manera plena sus derechos**, protegerlo contra toda forma de abuso; tratarlo con respeto a su dignidad y a sus derechos; cuidarlo, atenderlo y orientarlo a fin de que conozca sus derechos, aprenda a defenderlos y a respetar los de las otras personas.

B.

C.
.....

Artículo 22.-

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

A. a C.

D.

.....

En las normas también se dispondrá lo necesario para garantizar que los procedimientos judiciales relativos al reconocimiento de la paternidad o maternidad sean pronto y expedito. Atendiendo al principio del interés superior de la infancia, deberá establecerse sin limitación el desahogo de las pruebas idóneas para dicho reconocimiento, por lo que deberán admitirse como elementos de convicción dentro de los juicios respectivos: la prueba pericial genética o científica procedente para demostrar la paternidad o la maternidad, sin que para ello sea indispensable la anuencia del demandado.

Lo anterior a fin de que la autoridad jurisdiccional cuente con las probanzas necesarias para comprobar la filiación del niño o niña y en consecuencia el poder llevar el apellido de sus progenitores, el de exigirles alimentos, el de heredar y demás efectos legales que de la filiación se derive.

TRANSITORIO

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

SEGUNDO.- Mediante oficio comuníquese a las Comisión de Justicia y Derechos Humanos para los efectos legales a que haya efecto.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 12 de abril de 2005.

NOMBRE (S) Y FIRMA (S)

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 2. DEL CAPÍTULO VIII.

MODELO DE OPINIÓN SOBRE PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO:

EXHORTAR A LA SECRETARÍA DE SALUD A EMITIR UNA NOM PRESENTADA POR LA DIPUTADA ROSARIO HERRERA ASCENCIO.

HONORABLE ASAMBLEA

A La Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, correspondiente a la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, le fue turnada para su opinión, la **“Proposición con Punto de Acuerdo para exhortar a la Secretaría de Salud, a emitir una Norma Oficial Mexicana, cuyo objeto sea obligar a los establecimientos mercantiles, a instalar sanitarios especiales y apropiados para el uso de las niñas y los niños”** presentada por la diputada Rosario Herrera Ascencio.

La Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 39, 42 y 45, numeral 6, inciso e) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocó al estudio y análisis de la iniciativa descrita, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **“ANTECEDENTES”** se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo; del recibo de turno para la elaboración de la opinión respectiva; así como de los trabajos previos de la Comisión que otorga la opinión.

II. En el capítulo correspondiente a **“CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO”** se sintetiza el alcance de la propuesta en estudio.

III. En el capítulo de **“CONSIDERACIONES”**, la Comisión expresa los argumentos generales de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan el resolutivo de la opinión.

I. ANTECEDENTES

a. El pasado 11 de Noviembre de 2004, fue presentado ante el pleno de esta soberanía por parte de la Diputada Rosario Herrera Ascencio, la **Proposición con Punto de Acuerdo para exhortar a la Secretaría de Salud, a emitir una Norma Oficial Mexicana, cuyo objeto sea obligar a los establecimientos mercantiles, a instalar sanitarios especiales y apropiados para el uso de las niñas y los niños.**

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

b. Dicho punto de Acuerdo fue turnado a la Comisión de Salud con opinión de la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias mediante Oficio de la Mesa Directiva No. DGPL 59-II-4-292 del 11 de Noviembre de 2004.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

a. La Diputada en su proposición manifiesta que el párrafo III del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la garantía que tienen todas las personas de acceder a la protección de la salud; en su parte final, dicho párrafo ordena al legislador a definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como disponer de la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia.

b. Asimismo expresa que el concepto de salud establecido por nuestro país, es el que adopta de la Organización Mundial de la Salud en el que se establece que: La salud no sólo es la ausencia de enfermedad, sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológicosocial propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico de bienestar social.

c. Expone que no se debe considerar a la salud sólo como un bien necesario sino también como un factor indispensable para un buen desarrollo económico y social, por lo que la salud es uno de los valores fundamentales y consustanciales al individuo, entendiéndose de esta forma que la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado de bienestar. Y que este tema recobra mayor importancia cuando se trata de la salud de los menores de edad, quienes en este sentido requieren de una mayor atención y de la procuración de instrumentos normativos que les garanticen el derecho a la salud en su más amplio sentido, toda vez que la salud es uno de aquellos bienes que por su carácter inherente a la existencia digna de los hombres, se encuentra protegido, **especialmente en las personas que por su condición de vulnerabilidad, se hallen en circunstancias de debilidad manifiesta como es el caso de los menores de edad.**

d. La diputada comenta que en nuestro país, son muy comunes los establecimientos familiares como restaurantes, centros comerciales, y las llamadas "cantinas familiares", en donde las niñas y los niños acuden solos o acompañados a los sanitarios, lo que puede propiciar que en dicho lugar estén en riesgo de ser agredidos sexual o psicológicamente, o bien, sean vulnerables a infecciones propias de la gente adulta al mantener contacto directo con los sanitarios utilizados por éstos. Y que en los centros de reunión y esparcimiento familiar en México no existen sanitarios destinados al uso de los menores de edad, lo que los obliga a utilizar los sanitarios de los adultos que, en la mayoría de los casos, son insalubres e inseguros para los menores de edad, ya que al entrar a ellos pueden ser objetos de aquellas personas que pudieran dañar en cualquier forma a los menores de edad.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

e. Por estas consideraciones la Diputada Herrera sometió a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente Punto de Acuerdo con el fin de que se exhorte a Secretaría de Salud a emitir una norma oficial mexicana, con fundamento en el artículo 40, fracciones III y VII de la Ley de Normalización y Metrología, cuyo objeto sea obligar a los establecimientos mercantiles a instalar sanitarios especiales y apropiados para el uso de las niñas y los niños.

III. CONSIDERACIONES

a. Coincidimos en la definición que sobre la Salud se determinó en la Conferencia Internacional sobre Atención primaria a la Salud, organizada conjuntamente por la Organización Mundial para la Salud y el UNICEF, dónde se definió a la salud como *El estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades; es un derecho fundamental y, el logro del grado más alto posible de la misma, es un objetivo social importantísimo para el mundo.*

b. Si bien, este derecho así entendido, busca el aseguramiento del fundamental derecho a la vida, a la promoción a la salud y a la prevención de cualquier circunstancia que ponga en peligro dicha salud, por lo cual, su naturaleza asistencial impone un tratamiento prioritario y preferencial por parte del poder público y del legislador con miras a su protección efectiva.

c. Reconocemos que en el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas se establece que cada uno de los Estados Partes, entre los cuales se encuentra nuestro país, se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos.

d. Aun cuando es cierto que *en México no existe regulación jurídica que obligue a los establecimientos como restaurantes, centros comerciales y cantinas familiares a contar con sanitarios especialmente diseñados para las niñas y niños asegurando con esto su protección personal y prevención sanitaria.* Los expertos recomiendan que **jamás se permita que una niña o un niño vaya al baño sin ser acompañado por un adulto.** Esta es la mejor manera de evitar que se cometan abusos o violaciones en contra de personas menores de doce años. En cuanto a la higiene de las niñas y los niños, los pediatras recomiendan que sea una persona mayor de edad, quien verifique que estos tengan los cuidados higiénicos debidos al ir a un baño público.

e. Por otro lado, el Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice:

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Artículo 124.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En tanto en la misma Constitución no se reconoce como facultad expresa de los funcionarios de la federación la regulación de los establecimientos mercantiles, se deduce entonces, que es facultad de cada Entidad Federativa expedir su propia Ley para Establecimientos Mercantiles y, de facto, la reglamentaria, está conferida a cada Municipio.

La Ley General de salud en la Fracción I del Apartado A del Artículo 13, a la letra dice:

Artículo 13.

La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

*I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de **servicios de salud** en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;*

f. Sería, por tanto, improcedente que se emitiera exhortara a la Secretaría de Salud que emitiera la mencionada NOM, cuando ésta no tendría ningún efecto benéfico para niñas y niños, en tanto cada municipio no condicionara la expedición de la respectiva licencia o permiso de funcionamiento al cumplimiento de ésta.

Por lo anteriormente expuesto, de la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, considera emitir la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERO.- Resulta improcedente la Proposición con Punto de Acuerdo para exhortar a la Secretaría de Salud, a emitir una Norma Oficial Mexicana, cuyo objeto sea obligar a los establecimientos mercantiles, a instalar sanitarios especiales y apropiados para el uso de las niñas y los niños, por lo que emitimos nuestra opinión en contra de dicho Punto de Acuerdo.

SEGUNDO.- Mediante oficio comuníquese a la Comisión de Salud para los efectos legales a que haya lugar.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 12 de abril de 2005.

**POR LA COMISIÓN ESPECIAL DE LA NIÑEZ,
ADOLESCENCIA Y FAMILIAS**

NOMBRE (S) Y FIRMA (S)

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

IX. EXCITATIVA

- 1. Concepto.** Es el medio para formular un recordatorio –por el Presidente de la Cámara o el Presidente en funciones durante una sesión del Pleno y a solicitud de un legislador– a una comisión dictaminadora, que habiendo recibido el turno de un asunto no lo ha atendido y presentado el dictamen correspondiente ante el Pleno en los plazos legales. Dicho recordatorio puede incluir una apercibimiento para que el asunto se dictamine en un plazo determinado.

Conforme al Reglamento, son obligaciones del Presidente, entre otras, excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara (en la práctica parlamentaria a solicitud de algún diputado) a que presenten dictamen si ha transcurrido el plazo reglamentario para que lo elaboren, aprueben y presenten ante el Pleno (ver término para la presentación de un dictamen. Capítulo VI – 7).

2. Procedimiento.

- a) Cualquier Diputado podrá solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que excite a cualquiera de las comisiones para que presenten un dictamen pendiente, cuando se ha agotado el plazo correspondiente.
 - b) La excitativa se presenta y acuerda por el Presidente en funciones, ante el Pleno de la Cámara y se remite a la comisión morosa.
 - c) Si la primera excitativa no es suficiente y ante la segunda excitativa de un diputado, el Presidente emplazará a la comisión para que presente su dictamen para día determinado.
 - d) Si no obstante lo anterior no se presentare el dictamen, el Presidente propondrá a la Cámara que el asunto se turne a otra comisión.
 - e) El Presidente instruirá a la Secretaría para que pregunte a la asamblea, en votación económica, si el asunto se cambia de turno a otra comisión que proponga el propio Presidente.
- 3. Materia.-** Pueden ser materia de una excitativa las iniciativas de ley o decreto, minutas y proposiciones con punto de acuerdo o comunicaciones del Ejecutivo con observaciones a un decreto recibido del Legislativo,

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

pendientes de dictamen, por parte de alguna comisión o comisiones unidas de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

4. **Estructura.**- No encontramos disposición alguna que precise el contenido y estructura de una excitativa, por lo que al igual que en relación con otros proyectos parlamentarios, se hace la sugerencia de que se utilicen en lo conducente los lineamientos establecidos para una iniciativa. Es decir:

✚ **Encabezado.**

✚ **Proemio.**- Además de identificar el nombre y el carácter con el que actúa el excitante, se deberá incluir el nombre descriptivo de la excitativa haciendo referencia a la iniciativa, proposición, minuta o comunicación pendiente de dictaminar a que se hace referencia.

✚ **Consideraciones:**

- *Antecedentes.*- Se debe reseñar sumariamente el proceso legislativo que dio origen al asunto pendiente de dictamen, materia de la excitativa, según el caso.
- *Consideraciones.*- Se señalará el tiempo transcurrido, entre el turno correspondiente y la fecha de la excitativa, para destacar el incumplimiento por parte de la o las comisiones que se excitan.
- *Argumentación final.*- Se determinará la procedencia de la excitativa, invocando el fundamento legal aplicable.

✚ **Excitativa.**- Expresa la solicitud concreta de que se excite a la comisión en mora, para que proceda a dictaminar.

En esta parte, se puede precisar si se trata de primera excitativa, segunda o tercera, para determinar el sentido de la misma (ver procedimiento, en este Capítulo).

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

ANEXO 1. DEL CAPÍTULO IX.

MODELO DE EXCITATIVA

EXCITATIVA A LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE FEDERALISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, A SOLICITUD DEL DIPUTADO ISRAEL BELTRÁN MONTES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

El Diputado Israel Beltrán Montes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, solicita respetuosamente al Presidente de la Mesa Directiva, formular una excitativa a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Federalismo y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, para que presenten el dictamen a la Minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 67, inciso g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

ANTECEDENTES

1. El Diputado Jorge de Jesús Castillo Cabrera, del Grupo Parlamentario del PRI, con fecha 5 de noviembre de 2004 presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa de reforma a los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta Parlamentaria con la misma fecha.

2. La Iniciativa citada en el numeral anterior fue analizada y dictaminada por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Energía, juntamente con las presentadas por diputados de los diversos grupos parlamentarios de la LIX Legislatura. En esos términos, fue aprobado el dictamen que reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en fecha 26 de abril de 2006 y turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.

3. La Minuta correspondiente fue presentada ante el Senado de la República el 7 de septiembre de 2006 y turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Federalismo y de Estudios Legislativos, Segunda.

CONSIDERACIONES

La Minuta con proyecto de Decreto anteriormente identificada contiene reformas sustanciales y muy importantes en materia y con propósito de: Obligaciones de los ciudadanos de la República; resolución de las controversias que se deriven de los convenios o acuerdos de colaboración que se celebren por las Entidades federativas; incluir entre las facultades de los ayuntamientos las de aprobar el

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Estatuto del Servicio Profesional de Carrera; establecer que el servicio de alumbrado público, a cargo del municipio, se recuperará su costo por los municipios con base en las reglas que expidan las legislaturas de los estados; explicitar que las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios se deberán distribuir “de acuerdo a criterios de eficiencia en la gestión pública y dentro de estos la eficacia en la aplicación de políticas públicas que incrementen los ingresos propios”; establecer fórmulas para la fiscalización de los recursos municipales; normar la celebración de convenios entre un estado y uno o más municipios para el ejercicio de alguna de las funciones y servicios públicos que correspondan a éstos últimos; prever la existencia de entidades estatales de fiscalización, y disponer que las propias Entidades federativas, con el acuerdo de sus legislaturas, podrán celebrar convenios o acuerdos de colaboración para emprender políticas comunes.

Se trata de un proyecto de Ley orientado claramente a fortalecer el ejercicio de gobierno de las Entidades federativas y de los municipios, así como de permitirles contar con recursos para ello.

Por lo anterior, por tratarse de un proyecto de reforma constitucional que redundará en el fortalecimiento de nuestro federalismo, se justifica la urgencia de que las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Federalismo y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, elaboren y presenten el dictamen correspondiente.

Consecuentemente, solicito a la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Honorable Cámara de Diputados, se sirva dar trámite a la siguiente:

EXCITATIVA

ÚNICO. Se turne la presente a la Cámara de Senadores a fin de que la Mesa Directiva de la Colegisladora, excite a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Federalismo y de Estudios Legislativos, Segunda, para que presenten el dictamen a la Minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 67, inciso g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Distrito Federal, a los 07 días del mes diciembre de 2006.

NOMBRE (S) Y FIRMA (S)

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

BIBLIOGRAFÍA:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los Dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación, de fecha 7 de octubre de 2003.
5. Diccionario de la Real Academia Española.
6. Diccionario Jurídico Mexicano. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa.*
7. Prontuario de Reglas y Términos más usados en las Sesiones de la Cámara de Diputados. Dirección de Apoyo Parlamentario, Dirección de Apoyo a Comisiones. Elaborado por: Lic. José G. Sandoval Ulloa.