

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica



“Argumentación Jurídica y Dictamen Legislativo en el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo”

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
**MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**

Presenta: **ALEJANDRO PÉREZ NEGRÓN RUIZ**

Tutora **ILSSE CAROLINA TORRES ORTEGA**

Tlaquepaque, Jalisco. noviembre de 2022.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO Y DICTAMEN LEGISLATIVOS	7
2.1. Proceso Legislativo	7
2.2. Dictamen Legislativo	11
3. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA	14
3.1 Contexto General	15
3.2 Estado Constitucional de Derecho.....	19
3.3. Visión Doctrinal de la argumentación jurídica	21
4. CONCEPCIONES DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA	25
4.1. La Concepción Formal.....	25
4.2. La Concepción Material	26
4.3. La Concepción Pragmática	27
5. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN LA CREACIÓN DE LEYES	34
6. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN DOCUMENTOS LEGISLATIVOS. ALGUNOS EJEMPLOS.....	37
7. ANÁLISIS CRÍTICO.....	45
7.1 Análisis argumentativo de los ejemplos de dictámenes legislativos	45
7.2. Limitaciones a la dimensión pragmática de la argumentación en los dictámenes: Desechamiento de Iniciativas, Caducidad y Discusión y Debate en Sesiones de Comisiones	56
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	64
REFERENCIAS	71
ANEXOS	79

Resumen:

La evolución del pensamiento jurídico ha transitado por diversas etapas, las cuales han sido caracterizadas por escuelas o paradigmas que han tenido como componente visible la argumentación, la cual adquiere mayor relevancia en los tiempos contemporáneos. Un ámbito del ejercicio del Poder Político del Estado y del Derecho en sí, donde la argumentación debiera ser determinante, es el proceso legislativo y, específicamente en una de sus etapas: la de dictamen. En el desarrollo del presente trabajo se hará un breve recorrido sobre las escuelas del pensamiento jurídico, se abordará desde un marco teórico conceptual la noción de argumentación, desde sus tres dimensiones: la formal, la material y la pragmática, para realizar, partiendo de esa visión, un análisis de la forma en que se dictaminan las leyes en el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, con el objeto de determinar la ausencia de argumentación en esos documentos y la necesidad de su incorporación, por lo que se hará una propuesta que constituya una posible alternativa para llenar ese vacío.

Palabras clave:

Argumentación Jurídica, Concepción o Dimensión Pragmática, Convencimiento, Dictamen Legislativo, Estado Constitucional de Derecho.

INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema jurídico, el proceso de diseño y elaboración de leyes es un ámbito en el que prevalece una visión preponderantemente normativa. Es decir, que las “nuevas” leyes se encuentren satisfactoriamente sujetas y alineadas a las existentes.

Dentro del proceso legislativo, el dictamen es el instrumento esencial que da origen a las normas legales. El hecho de que tal documento sea emitido por un órgano político, y no jurídico, ha favorecido que para su elaboración no sea requerido, al menos normativamente, que se lleve a cabo un ejercicio argumentativo en cuanto a la justificación y alcance de la procedencia o improcedencia en su caso, de la iniciativa que le dio origen.

El artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, establece el contenido, a manera de requisitos, de los dictámenes. En la fracción II se refiere a la “expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida”. Como se observa se encuentra limitada al análisis de los motivos que sustentan la iniciativa, y a los argumentos, en su caso, para hacer modificaciones a la misma.

Dicho precepto no dispone que deba expresarse una argumentación (se pretende sea) jurídica que justifique la incorporación de la propuesta contenida en la iniciativa, en el marco de una articulación del orden constitucional en su conjunto y de fortalecimiento al respeto del ejercicio de los derechos humanos. Tampoco enfatiza en el aspecto de que la nueva norma tenga la solidez, conceptualmente moral, para incidir en un mejoramiento de nuestra vida en sociedad.

En el proceso de elaboración de leyes, puede ser que estas queden supeditadas a criterios y arreglos políticos entre los grupos parlamentarios, para que prosperen o no las iniciativas que las originan. El hecho de que los dictámenes no requieran de una argumentación jurídica permite que con argumentos laxos y hasta simplistas, se determine que prospere o que no lo haga.

El objeto de la investigación radica en tratar de mostrar un modelo basado en el uso de la argumentación jurídica, a partir de sus tres concepciones o dimensiones: la formal, la material y especialmente la pragmática (que se nutre de la retórica y la dialéctica como procesos de comunicación, es decir, se presupone como una actividad de carácter social que persigue la persuasión, el convencimiento, el acuerdo y el consenso). Esto con el objetivo de que, al constituirse como un requisito de contenido del Dictamen Legislativo pueda contribuir a que el resultado de ese dictamen (Ley) se encuentre encaminado a lograr un fin último (más integral) dentro de un Estado Constitucional de Derecho.

La naturaleza del ser humano ha mostrado que éste (es decir todos nosotros) en ejercicio de nuestra “socialización”, disfrutamos (quizás enalteciendo un poco nuestro ego y vanidad) comunicando nuestros puntos de vista y, sobre todo, tratando de convencer a los demás de que estamos en lo correcto. En ese tenor, desempeñándonos dentro del mundo del Derecho, ya sea como abogados postulantes, juzgadores, académicos, estudiantes, etc., esa conducta de personal de mostrarnos seguros ante los demás y satisfacer un poco el ego, cobra relevancia. Para lograr ese cometido, hacemos uso del argumento, entendido este como “el razonamiento para probar o demostrar una proposición, o para convencer de lo que se afirma o se niega”¹; es decir, podemos no estar en lo correcto, pero damos argumentos para convencer de que así es. Como se desarrollará aquí, la argumentación permite orientar la pretensión y el propósito de convencer a una convicción racional.

El concepto central del presente trabajo es el de argumentación jurídica y, dentro de ella, el de *argumentación jurídica en su concepción pragmática* que, como la concibe Atienza (2015), implica una actividad en la que intervienen el orador (o proponente) y el auditorio (oponente) en la que la intención de aquél consiste en lograr persuadir o resolver una diferencia discursiva bajo ciertas reglas de conducta y cortesía. Esta actividad, se soportaría fundamentalmente en la dialéctica y la retórica como procesos de comunicación.

Esta concepción se nutre a su vez de conceptos tales como el de *convencimiento* y *persuasión*. En este sentido, Atienza (2015) lo señala de manera expresa, “los debates jurídicos miran siempre a la acción y, por tanto, están siempre, directa o indirectamente, vinculados a la persuasión” (p.365). En otras palabras, al emitir nuestro argumento, vamos a

¹ Término establecido por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Real Academia Española (RAE) (2020). <https://dpej.rae.es/lema/argumento>

persuadir al auditorio para que validen nuestra postura, no por simple creencia, sino señalando (con rigor) el razonamiento, contenido en el argumento y, ponderando, por encima de las reglas preestablecidas, la conveniencia de nuestra postura.

Eso por lo que refiere a los conceptos teórico-jurídicos que inciden en nuestro objeto de estudio. No obstante, en el otro extremo, tenemos términos exclusivamente jurídicos, que se convertirán en el repositorio de la aplicación o uso de aquellos. En este extremo nuestros insumos legales básicos son el de *dictamen legislativo* que, a su vez se traduce en el resultado de una de las etapas del *Proceso Legislativo* el cual, a su vez, aterriza en un propósito superior que se traduce como *Estado Constitucional de Derecho*.

Con base en lo anterior, el presente trabajo consiste en un análisis crítico de los dictámenes legislativos, en lo que respecta a su carencia de un ejercicio argumentativo, y en la reflexión propositiva sobre cómo estos mejorarían si se incorporara dentro de sus exigencias, especialmente en lo que se refiere a sus pretensiones pragmáticas. Para ello, en primer lugar, se plantean los rasgos generales del proceso y el dictamen legislativo. Seguidamente se aborda el tema general de la argumentación jurídica para, de inmediato, pasar a desarrollar los tres principales enfoques o dimensiones de la argumentación, orientados a ofrecernos distintos criterios de evaluación de argumentos. Después, la argumentación se centra en la actividad legislativa, lo que me permitirá plantear algunos ejemplos de dictámenes que, posibilitan el mostrar las carencias argumentativas que sostengo como hipótesis de este trabajo. Esta ejemplificación después es examinada críticamente, siguiendo los distintos criterios que nos van marcando las dimensiones de la argumentación. En este apartado, me detendré en la dimensión pragmática, dando cuenta de las limitaciones que existen en el ámbito legislativo y que, en principio, parecerían dificultar la integración de la perspectiva argumentativa. Finalmente, en el trabajo realizo una serie de conclusiones y una propuesta para, por un lado, exigir la incorporación explícita de estos requisitos y, por otro, ofrecer algunos elementos básicos que pueden ser incorporados en el dictamen legislativo para incluir un proceso de justificación que puede contribuir a que haya consenso en el proceso de creación de leyes y, por ende, en una mejor calidad de las mismas.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO Y DICTAMEN LEGISLATIVOS

2.1. Proceso Legislativo

Una de las tres funciones del Estado², que uno de los autores clásicos de la teoría política consideraba como la más importante, es la función legislativa.

John Locke, por ejemplo, en su Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil consideró el establecimiento del poder legislativo como el gran instrumento para conseguir el fin principal de los hombres al entrar en sociedad, que “es disfrutar de sus propiedades en paz y seguridad” y otorgándole el honor de ser considerado como “el poder supremo dentro de cada Estado” (Locke, 1690/2006).

La característica principal del poder legislativo en cualquier Estado moderno radica en que éste no se encuentre depositado en un solo individuo, es decir, para la creación de leyes debe intervenir más de un individuo.

Esta actividad de crear leyes³ (entendiendo este término genérico de creación como incluyente de nuevas leyes o reformas a las existentes) es definida de manera sencilla por el diccionario panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española como el “Conjunto de actos concatenados y regulados por el derecho parlamentario que, con o sin la intervención de otras personas, son desarrollados por órganos parlamentarios que ejercen funciones legislativas de cualquier ámbito (comunitario europeo, estatal, regional), sirviéndoles de cauce formal para emanar, válidamente y en el ámbito de su competencia, una norma jurídica con rango de ley”.

De tal suerte que el proceso legislativo lleva un orden y estructura que implica la inclusión de formalismos que se convierten en requisitos *sine qua non* para que el acto legislativo tenga la legitimidad y validez necesarias.

² Denominadas habitualmente como “poderes”, pero que en opinión de quien esto escribe el poder político del Estado es único e indivisible y por ello las llamo funciones.

³ Resulta importante mencionar que la función “materialmente” legislativa puede ser y es ejercida por los otros dos poderes, el ejecutivo a través de la emisión de normas reglamentarias para proveer en la esfera administrativa la debida observancia de las leyes y, el poder judicial, que materialmente “legisla” a través de la emisión de criterios derivados de la interpretación de las leyes en casos concretos; no obstante que la función legislativa no es el objeto de estudio fundamental del presente trabajo, no deja de mencionarse este aspecto.

Daniel Mora (2018) menciona que dentro de los procesos legislativos se encuentran los relativos a creación, modificación y derogación de leyes, proceso de reforma constitucional y de emisión de decretos, así como otros -procesos legislativos también materialmente- jurisdiccionales y políticos. (p. 2).

En el sistema jurídico mexicano, encontramos la regulación del proceso legislativo a nivel federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 71 y 72, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De estos ordenamientos se desprenden las distintas etapas del proceso legislativo, las cuales se mencionarán brevemente a continuación:

Iniciativa.- Pueden iniciar leyes tanto el Presidente de la República, como los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, así como los ciudadanos de acuerdo a los términos que señale la ley respectiva en materia de participación ciudadana y, puede iniciar indistintamente ya sea en la Cámara de Diputados o en la Senadores, siempre y cuando no se trate de iniciativas en materia de financiamientos (empréstitos) contribuciones o reclutamiento de tropas, en cuyo caso siempre serán iniciadas en la Cámara de Diputados.

Recepción de la iniciativa.- La Cámara en la que se inicia el Proceso Legislativo se le denomina cámara de origen, puede ser tanto la de Diputados como la de Senadores y, dicha cámara al recibir la iniciativa la turna a una o más comisiones⁴ para su análisis y dictaminación.

Dictamen.- Una vez que la comisión o comisiones correspondientes han elaborado el dictamen respectivo, éste es presentado ante el Pleno de la Cámara para su lectura, discusión, votación y, en su caso, aprobación.

⁴ Del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que cada Cámara que lo conforma, funciona o sesiona en Pleno y en Comisiones, siendo éstas órganos constituidos por el propio Pleno que, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, permiten que la Cámara lleve a cabo el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Discusión.- El Dictamen que contiene el proyecto de ley (o de modificación⁵ a la misma) se discute primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos, terminado el procedimiento de discusión, se procede a la votación.

Votación.- Una vez que un proyecto (dictamen) ha sido suficientemente discutido en lo general, se procede a su votación, si se aprueba, a continuación, se discuten en lo particular sus artículos.

Aprobación.- Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la Cámara revisora, siempre y cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Para efectos de la votación, se precisa que si se trata de una modificación a una legislación secundaria, puede ser aprobada por mayoría simple o relativa, lo que equivale a la suma más alta de votos emitidos; en caso de reforma constitucional, la aprobación será por mayoría calificada, es decir, de las dos terceras partes de los legisladores presentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, además deberán ser aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. En esta etapa, con la aprobación respectiva, el Dictamen se convierte en Minuta y ésta es enviada a la Cámara revisora. La Cámara revisora recibe la minuta con proyecto de decreto y realiza, a su vez, el estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Si el proyecto no sufre modificaciones, se turna al Ejecutivo Federal para su publicación, si fue modificado se regresa a la Cámara de origen para que valide o no dichas modificaciones.

Promulgación (y publicación).- El Presidente de la República al recibir el proyecto aprobado, puede seguir dos caminos: 1) realizar observaciones al mismo y, en este caso, remitirlo a la Cámara de origen para el estudio de las mismas (las cuales pasan por el mismo proceso de dictamen, discusión y aprobación) y; 2) si no tiene observaciones, promulga la ley (o modificaciones) y la manda a publicar en el Diario Oficial de la Federación para conocimiento y debida observancia y cumplimiento.

⁵ En el término genérico de “modificación” debe entenderse que puede referirse a reforma, adición o derogación de disposiciones de una ley, indistintamente.

A nivel local, es decir, en los Estados y en la Ciudad de México, tenemos un proceso igual, regulado por la Constitución Política de cada Entidad Federativa⁶, con las salvedades necesarias en cuanto a que no hay cámaras de origen y revisora, cada Constitución local establece quienes pueden iniciar leyes; el Gobernador del Estado respectivo o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México hace observaciones y una vez promulgada la ley o modificación a la misma, es publicada en el órgano de difusión oficial de cada entidad federativa.

Para efectos del presente trabajo, me enfocaré en el caso del Estado de Michoacán de Ocampo, en el que el proceso legislativo se encuentra regulado por los artículos del 36 al 43 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

En el Estado de Michoacán de Ocampo, además del Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso del Estado y los ciudadanos⁷, también puede iniciar leyes el Poder Judicial del Estado, a través del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Es importante destacar que, en el Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo no dispone mayores requisitos para que cualquier ciudadano pueda presentar una iniciativa. Mientras no se trate de las materias que prohíbe el artículo 36 fracción IV de la Constitución local (también señaladas en la Ley citada) la mera presentación de la iniciativa, por escrito, dirigida al Poder Legislativo, señalando el fundamento legal para presentarla y conteniendo exposición de motivos y articulado propuesto, basta para que el Congreso del Estado esté obligado a estudiarla, analizarla y resolver su aprobación o desechamiento, en su caso⁸.

⁶ Para referirse a los Estados de la República y a la Ciudad de México de manera conjunta, se utiliza el término de Entidad Federativa, el cual fue incorporado en su momento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de dar al (entonces) Distrito Federal, igual tratamiento que a los Estados, sobre todo en temas fiscales y de hacienda pública.

⁷ Las materias tributaria o fiscal, de Egresos y de regulación interna de los órganos del Estado se encuentran excluidas como susceptibles de ser objeto de iniciativa ciudadana o popular, según lo dispone expresamente el artículo 36 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo.

⁸ El artículo 18 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo dispone lo siguiente: “La Iniciativa Ciudadana es la forma de participación, por la cual, los ciudadanos michoacanos someten a consideración de los Órganos del Estado, propuestas con el objeto de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar, leyes, decretos o reglamentos. La presentación obliga a la autoridad a estudiar, analizar y resolver para, en su caso, aprobar o desechar, según corresponda.”; por su parte el artículo 19 establece los requisitos siguientes: I. Ser dirigido al Titular del Órgano del Estado que corresponda; II. Señalar

2.2. Dictamen Legislativo

Como se ha mencionado anteriormente, una de las etapas del proceso legislativo es la que se refiere al dictamen, que en ese proceso se entiende como la actividad de estudio y análisis y pronunciamiento que hace una comisión o más comisiones respecto de una iniciativa legislativa que le ha sido turnada.

Si bien el dictamen forma parte esencial del proceso de creación de leyes, debe reconocerse que la doctrina no se ha ocupado mucho del mismo, por lo que, es en el propio texto legal, donde podemos encontrar aproximaciones a definiciones concretas sobre cómo debe entenderse al dictamen como acto concreto del poder legislativo.

En su estudio sobre la naturaleza del dictamen, Cervera (2019) enfatiza el “valor cognoscitivo del documento” (p.267) desde su acepción lingüística que en nuestro español genéricamente quiere decir: según la Enciclopedia Universal Ilustrada que el propio autor cita “parecer o informe razonado que se emite sobre algún asunto, ordinariamente para ilustración del superior” (p. 267).

Este “parecer” u opinión que lleva a cabo la comisión legislativa respecto de la iniciativa que le fue turnada, reviste un componente eminentemente técnico, toda vez que dicha opinión se funda en tres circunstancias que el propio Cervera (2019) establece de la siguiente manera:

- 1.- La especialización de los parlamentarios que integran una comisión, cuyo perfil debiera tener alguna afinidad con la materia objeto de competencia de la comisión;
- 2.- La metodología de trabajo y análisis legislativo empleada por la comisión que elaborará el dictamen, que supone una multiplicidad de reuniones de trabajo donde se presentan, examinan y deciden las propuestas que contiene la iniciativa y;
- 3.- El apoyo especializado de un staff de asesores con formación interdisciplinaria y una calificación profesional y parlamentaria acreditadas. (pp. 268 y 269)

el fundamento legal; y III. Contener una exposición de motivos y la propuesta de articulado respectivo. Además de lo anterior, deberán indicarse los datos generales del ciudadano suscribiente, así como, el domicilio para oír y recibir notificaciones, en caso de no indicarse aquél, éstas se harán a través de los estrados del Órgano del Estado que corresponda”.

En cuanto a una definición legal, en primera instancia encontramos que el artículo 80 del Reglamento de la Cámara de Diputados, lo define de la siguiente manera: acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar distintos asuntos que la propia disposición normativa delimita.

De esta definición normativa, cabe acotar por principio de cuentas, que en estricto sentido el dictamen no es un acto legislativo aunque sí parlamentario pues no implica (todavía) la creación de una ley. Cervera (2019) lo cataloga como: un acto de naturaleza ambivalente o híbrida, pues por un lado a través de él se forma y expresa la voluntad de una comisión parlamentaria que propone un texto legal para discusión y aprobación por el Pleno de la asamblea y, por el otro, es un acto primordial dentro del proceso legislativo, con la función de preparar el acto decisorio final. (p. 271).

A este mismo documento legislativo, la legislación local del Estado de Michoacán de Ocampo, lo define de la siguiente manera: “Opinión y juicio que emiten las Comisiones de Dictamen sobre los asuntos de carácter legislativo que el Pleno del Congreso les ha encomendado conocer”⁹. El hecho de que en la legislación del Estado de Michoacán de Ocampo se considere al dictamen como un “juicio” reviste particular relevancia para nuestro trabajo de investigación, pues ese juicio habrá, como pretendemos comprobarlo, de estar soportado por una adecuada argumentación jurídica.

La propia Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, regula lo relativo al Dictamen en sus artículos 242, 243, 244, 245, 246, 247 y 248; no obstante, en nuestro caso, nos concretaremos en el artículo 244, mismo que establece los requisitos que debe reunir o contener el Dictamen legislativo para que pueda ser discutido por el Pleno del Congreso del Estado.

El artículo 244 de la Ley citada dispone textualmente lo siguiente:

ARTÍCULO 244. Los dictámenes deberán contener

⁹ El artículo 4 conocido como “artículo de definiciones”, en su fracción V, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, lo define de esa manera.

- I. Los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate y una exposición clara y precisa a que se refiere;
 - II. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;
 - III. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;
 - IV. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;
 - V. El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,
 - VI. Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.
- Antes de presentar los dictámenes a la Conferencia, las comisiones deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo.
- Las comisiones, cuando sea necesario, podrán ampliar su dictamen siempre y cuando la materia sea la misma.

Como se desprende del texto del numeral transcrito, las fracciones II y IV son las que infieren un contenido (requerido) que va más allá de lo estrictamente formal, es decir, incorpora términos tales como “motivos”, “argumentos” y “razones”, cuyas implicaciones tienen que ver con aspectos subjetivos (de fondo) que le dan sustento (incluso legitimación) al dictamen en cuanto a la justificación de la emisión del mismo. Sin embargo, el propio dispositivo legal, en una lectura literal de su contenido, constriñe el uso de los argumentos y razones, a justificar el por qué se realizan cambios (en el dictamen) respecto de la iniciativa que lo originó y, no así, sobre la idoneidad, pertinencia o conveniencia (también en sentido negativo si la misma es desechada) de la propuesta contenida en la iniciativa, aspecto que, como objeto principal del presente trabajo, será abordado con posterioridad. Huelga decir la importancia que como parte del proceso legislativo tiene el Dictamen, pues como lo sugiere Cervera (2020) la dictaminación constituye un criterio que sin temor a equivocarse (lo afirma el autor) “permite calificar a un parlamento como volcado técnicamente a legislar con la mejor estructura y contenidos” (p. 231).

ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

Los juristas que fuimos formados profesionalmente con base en modelos de enseñanza del derecho con bases más tradicionales, privilegiando los análisis de los Códigos, de conjuntos de leyes enmarcadas en ramas determinadas del Derecho (trátese de derecho sustantivo o adjetivo), estudio del Derecho Romano y algo de derecho internacional. Es decir, saber y entender lo que dicen las normas escritas, a tal grado incluso, que a los estudiantes de la licenciatura en Derecho se les identifica (o identificaba) como los estudiantes de “leyes”.

Pareciera entonces que los operadores jurídicos (llámese juez, abogado o catedrático) estuviéramos dejando un poco de lado lo que Manuel Atienza (2013) considera como “el núcleo de su actividad profesional: argumentar jurídicamente, avanzar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de defender o de refutar” (p. 12) convirtiéndonos en una suerte de intérpretes y aplicadores mecánicos de las normas.

Tomando en consideración (y aceptando implícitamente) que la argumentación forma parte esencial de la práctica jurídica, traducida para nuestros efectos en la aplicación del Derecho (independientemente de la rama de que se trate) a los casos concretos, en los cuales se toman decisiones en un sentido u otro que van, precisamente, sustentadas en argumentos; luego entonces, estos argumentos integran (al igual y conjuntamente con las normas) el sistema jurídico (Derecho *lato sensu*) que nos rige.

Para el autor Manuel Atienza (2013) el Derecho se ve -y debe verse- no solo desde las tres perspectivas teóricas tradicionales: estructural, funcional y valorativo o racional¹⁰; sino también como (sin excluir las anteriores) argumentación.

¹⁰ Atienza vincula la perspectiva estructural con la concepción positivo-normativista (escuela del normativismo jurídico) del Derecho, que tiene como sus principales representantes a Hans Kelsen y Herbert L.A. Hart, la cual tiene como tesis primordial que el Derecho es un conjunto de normas, respecto de las cuales también se aplica la lógica a una realidad ya dada y concibe a la justicia como un ideal irracional; por su parte, la perspectiva funcional la vincula a la concepción de la escuela del realismo jurídico que, teniendo en sus principales exponentes a Alf Ross, Jerome Frank y Karl Llewellyn., cuyas tesis primordiales tienen que ver con concebir al Derecho como una práctica social e instrumento de construcción y transformación social (que el propio autor nombró como Derecho en acción) le da preeminencia a la validez y vigencia de las normas no por su mera existencia (sistematizada en códigos por ejemplo) sino por la aplicación que de las mismas hacen los operadores jurídicos, esencialmente los jueces; y en el caso de la tercer perspectiva, se podría aproximar al iusnaturalismo de Gustav Radbruch y Michel Villey, atendiendo a la necesidad de que el Derecho reúna ciertos requisitos para que este sea justo, a manera de modelo.

3.1. Contexto General

La tradición del pensamiento jurídico ha sido distinguida a lo largo de la historia, a través de diversas etapas, o como también pueden identificarse, escuelas o paradigmas jurídicos. Cada una de estas corrientes (del pensamiento jurídico) se caracterizan primordialmente por el contexto histórico en que surgieron, pero más determinadamente por las tesis centrales que cada una de ellas sostenían.

Ello además de ayudarnos a tener un panorama general que permita situar la trascendencia que ha venido adquiriendo la argumentación dentro del pensamiento jurídico, resulta pertinente para efectos de situar su importancia (de la argumentación jurídica) dentro de los modernos estados constitucionales de derecho.

En el orden en que fueron apareciendo, en primer término, está el *Iusnaturalismo*. Según Atienza (2013) tiene como base principal “la idea de un Derecho natural, esto es, de un orden consistente en una serie de principios con validez para todos los tiempos y lugares, y al que se subordina la validez de los Derechos positivos” (p. 26). A partir de ello, no causa extrañeza que los principales referentes de esta acepción del derecho, tanto para su entendimiento como para su aplicación, hayan sido los sacerdotes, a quienes les venía muy bien la idea de tener una sumisión a un orden de naturaleza superior, basado principal (y precisamente) en creencias religiosas.

De la misma manera, esta corriente veía al derecho como máximas de justicia universal, intemporales e inquebrantables, si el derecho no contradecía tales máximas, entonces solo así era válido.

Como una suerte de corriente periférica (que puede considerarse como la segunda escuela) encontramos al *formalismo jurídico*, cuya tesis central descansa en la aceptación de reglas preexistentes, codificadas y sistematizadas, dotadas de “lógica propia”. Por lo tanto, según esta concepción, el operador jurídico (primordialmente el juzgador) aplica sin mayor cuestionamiento y aún, por analogía, bajo la determinación de que en ellas no existen vacíos, lagunas o contradicciones.

Evidentemente, esta rigidez respecto a la aceptación y aplicación de estas reglas sin mayor consideración adicional, le generó corrientes críticas que, sumadas al hecho de que el

iusnaturalismo tenía como sustento una base teológica, que dieron como origen a la tercera escuela: el positivismo.

La transición de la idea de que el derecho se basaba en las máximas de justicia universales o a reglas previamente establecidas e inamovibles, a la idea de que el derecho provenía de fuentes sociales y no de fuentes divinas o naturales fue gracias al positivismo jurídico. La base o tesis central de la escuela positivista radica en que el derecho no tiene nada que ver con la moral y, por lo tanto, no se sustenta “en lo que debería ser” sino “en lo que es”.

Esta corriente encuentra su primera aparición doctrinaria formal con Hans Kelsen (1982), quién con su filosofía jurídica normativa, estableció que:

El conocimiento jurídico está dirigido, pues, hacia normas que poseen la característica de ser normas jurídicas; que otorgan a ciertos acontecimientos el carácter de actos conforme a derecho (o contrario a derecho). Puesto que el derecho, que constituye el objeto de ese conocimiento, es una ordenación normativa del comportamiento humano; lo que significa: es un sistema de normas que regulan el comportamiento humano. (p.18)

Es decir, para el positivismo jurídico el derecho proviene de fuentes sociales, es decir, de los hombres, no de Dios y, en ese tenor, esas fuentes son, por una parte, las normas y, por la otra, los operadores de esas normas, así, el positivismo jurídico se divide en dos: normativista y realista.

El *positivismo jurídico normativista* tiene que ver con el conjunto o sistematización de reglas (normas) que condicionan las conductas humanas, vistas tanto conductas del individuo *per se*, como actos de autoridad. Esas reglas en conjunto correlacionan casos con soluciones, para dotar de certeza (jurídica) y previsibilidad a tales conductas, usando la lógica bajo la premisa de una realidad ya dada.

Este tipo de positivismo, según Atienza (2013) encuentra su forma más radical, como “conjunto de normas coactivas” precisamente en Kelsen. Sin embargo, hay otra más “moderada y sofisticada”, en Hart, entendida como “combinación de normas primarias que establecen que los seres humanos hagan u omitan ciertos actos, lo quieran o no y normas secundarias que, refiriéndose a las primarias, indican cuales pertenecen al sistema, cómo se

pueden crear y modificar nuevas normas y quién puede hacerlo y qué órganos deben decidir si se ha infringido o no una norma primaria y con qué consecuencias” (p. 24)¹¹.

El *positivismo realista* (o realismo jurídico como también se le conoce) concibe al derecho como una práctica social, proveniente de la conducta de los operadores jurídicos (primordialmente jueces) que lo aplican (operan) en función de su poder, intereses o fines. Implica una conexión entre el derecho y la realidad social reflejada en esas conductas, que impregnan al derecho de elementos empíricos que, al momento de ser utilizados por los jueces (ayudados por los alegatos de los abogados) en la interpretación del derecho, se convierten en precedentes muchas veces contaminados de discrecionalidad y cálculos estratégicos personales.

La cuarta escuela, relativamente reciente, es la del *escepticismo jurídico* o también conocida como *las teorías críticas del derecho*. Esta corriente tiene su base ideológica en la concepción marxista de que el derecho es un instrumento de control social que llevan a cabo las clases dirigentes (capitalistas, burgueses) para someter a la clase trabajadora; por lo tanto, el derecho debiera ser un “instrumento de construcción y cambio social”, en palabras de Atienza (2013, p. 27).

Estas teorías críticas basan su tesis central más que elementos y componentes jurídicos, en políticos, por lo tanto, más que constituirse como una doctrina jurídica, reviste más una descripción (crítica eso sí) de una realidad contaminada por cálculos e intereses políticos, que impactan negativamente en la administración de justicia.

Como quinta última corriente de pensamiento, escuela o paradigma jurídico, aparece el *postpositivismo*, también mencionado por Atienza (2013) como *constitucionalismo* y, como lo afirma Susana Pozzolo (1998) por algunos otros, *neoconstitucionalismo*¹². Esta concepción tiene como tesis principal que el derecho opera con base a un conjunto de normas, pero sujeto a principios, que son garantizados por el propio Derecho. Es decir, pareciera una posición ecléctica entre el positivismo normativista y el iusnaturalismo, mutando respecto de este último a la moral, por los principios¹³.

¹¹ Estos tres tipos de normas secundarias se denominan a su vez como regla de reconocimiento, normas de cambio y, normas de juicio, respectivamente.

¹² La autora menciona que al menos en países como Italia y de habla hispana como España, centro y Sudamérica, este término acuñado en el año de 1997, es comúnmente utilizado para referir este paradigma jurídico.

¹³ Principios o valores considerados supremos por virtud de encontrarse sede constitucional en muchos de los Estados-Nación contemporáneos.

Para el sostenimiento de esta tesis central, el derecho además de sus principios, hace uso de la razón práctica, de la interpretación, la ponderación y la subsunción.

Cada uno de estos conceptos merece la pena ser descrito, aún de manera breve, toda vez que le dan soporte teórico a esta escuela, que, además, es la que enaltece a la argumentación como derecho mismo.

En relación con la razón práctica, Alexy (2014) propone que “un discurso práctico sin aserciones¹⁴ no es posible” (p. 118), y para tales efectos establece dos “reglas de razón”, bajo las cuales se sustentan los discursos prácticos (es decir los argumentos), a saber: 1) Quien afirma algo, pretende que lo que dice es fundamentable (pretensión de fundamentabilidad) y; 2) Todo hablante debe fundamentar lo que afirma, a menos que pueda dar razones que justifiquen tal rechazo (regla general de fundamentación). (pp. 188 y 190).

En cuanto a la interpretación, Pozzolo (1997) refiere que los juzgadores al llevar a cabo su actividad, hacen una interpretación en la que los principios (valores) que aparecen en el texto constitucional, aparecen de entrada como rectores por su importancia, tanto de los sistemas de normas (derecho positivo), como de la sujeción a los mismos por parte de los titulares de los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en el ejercicio de las funciones que formal y materialmente les confiere la Constitución.

Respecto de la ponderación, la propia Pozzolo (1997) dispone que: “en la ponderación se sopesan valores con el fin de construir una proporción entre lo tutelado y lo sacrificado hasta llegar a un equilibrio entre valores creado por un tercer valor o criterio que ordena los otros dos en conflicto” (p 375).

En ese supuesto, ese tercer valor que provee equilibrio, lo constituye la intervención del intérprete (el juzgador) mediante sus argumentos con los que convencerá sobre por qué uno de los valores merece ser restringido (sacrificado) en el mínimo posible, respecto del otro.

La subsunción, a la cual se contraponen la ponderación, es definida por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2020) como la “Operación lógica que consiste en determinar que un hecho jurídico reproduce la hipótesis contenida en una norma general”.

¹⁴ Debemos entender a las aserciones como el conjunto de palabras que permiten aseverar una cosa.

En tal caso, el ejercicio de ponderación, como se mencionó, hace que el juzgador en su interpretación “trascienda” al texto de la ley, para confrontarlo con los principios constitucionales. A este respecto García Amado (2016) se cuestiona lo siguiente:

¿qué es ese principio (el de legalidad tributaria), sino un principio más, o una regla, si se quiere, pero tan ponderable como cualquier otra regla o cualquier otro principio, como cualquier otra norma del sistema jurídico, y una vez que hemos decidido que lo que importa no es la subsunción de los hechos bajo el supuesto de la norma, sino la ponderación que atienda a razones morales como razones jurídicamente válidas. (p.9)

Este autor confirma la ductilidad de la subsunción, frente a la ponderación, desde el punto de vista del (neo) constitucionalismo, o como también se le conoce, como ya se dijo, como postpositivismo.

Con esa, digamos evolución, del pensamiento en cuanto a la concepción del derecho, se puede aducir que la argumentación fue adquiriendo paulatinamente importancia total en sus concepciones más recientes, enfatizándose de manera más determinante en la última de ellas, es decir, en el postpositivismo o (neo) constitucionalismo. Para efectos prácticos y reales, esta la encontramos en lo que actualmente se conoce como Estado Constitucional de Derecho, concepto que, por ser incluso parte de la hipótesis planteada en el presente trabajo, merece una mención, si bien no desarrollada a detalle, si con una descripción que permita conocer el porqué de la importancia de la argumentación en esta perspectiva del derecho a la vez que configura una forma de gobernar.

3.2. Estado Constitucional de Derecho

Dentro del marco de la ciencia política sobresale el concepto de Estado Constitucional de Derecho más que en las teorías del pensamiento jurídico. Sin embargo, esa concepción es la que dota de esencia a dicha forma de gobierno pues, como se mencionó anteriormente, con la escuela postpositivista es con la que se consolidó la idea de que los principios, están por encima de las leyes y, a su vez, se requiere la existencia de órganos que hagan cumplir esa máxima, los cuales aparecieron bajo la forma de tribunales constitucionales.

Bajo esa premisa, adquiere relevancia el conocido como Estado de Derecho o Estado Policía: Este entendía como un Estado en el que los poderes públicos se encontraban sujetos al imperio de la ley en estricto sentido, pero que como se ha visto quedaba insuficiente al contrastarlo con la realidad y los principios (salpicados con un poco de moral iusanturalista); así, ese Estado policía se convierte en, como lo menciona Ferrajoli (2017) un Estado Constitucional de Derecho mediante el surgimiento de las constituciones rígidas europeas después de la Segunda Guerra Mundial. En ellas se incorporan los derechos y principios como límites ya no solamente a los poderes ejecutivo y judicial, sino también al legislativo (otrora omnipotente en el Estado de Derecho) a la Ley, no a las leyes que el propio legislador emite, sino a una *Ley Suprema* la Ley constitucional, en la que según propio Ferrajoli, el valor de la Constitución es redescubierto como “conjunto de meta reglas impuestas a los titulares de los poderes públicos, aunque sean mayoría, obligados por la misma a la recíproca separación y al respeto de los derechos fundamentales de todos”, de tal suerte, se trata de “una transformación radical de paradigma del derecho moderno: una especie de segunda revolución que cambia al mismo tiempo la naturaleza del derecho, la naturaleza de la política y la naturaleza de la democracia” (p. 90).

De esa manera pasamos de un Estado fundado en el principio de legalidad, a uno sustentado en el principio de Constitucionalidad, en el cual los tribunales (en este caso constitucionales) tienen no solo papel esencial, sino prevalencia. Como afirma Juan Manuel Acuña en el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional (2014) “la garantía jurisdiccional de la Constitución es una nota entitativa del modelo llamado Estado constitucional de derecho, pues permite actualizar el principio de constitucionalidad bajo el cual opera” (p. 650).

Asimismo, este Estado Constitucional de Derecho, potencializa el concepto de Estado Democrático, pues ya no solamente estamos ante el de hecho de las normas o leyes sean creadas, ya sea de manera directa o mediante representantes, por los mismos sujetos a quienes están dirigidas. Además, esas normas se encuentran sujetas a una norma superior que establece derechos y principios (mínimos) que deben prevalecer en favor de los gobernados, por disposición de la propia norma suprema: La Constitución.

3.3. Visión Doctrinal de la argumentación jurídica

Regresando a lo referente al análisis de lo que entendemos como argumentación jurídica, de la pluma de Atienza se desprende que el autor no concibe al Derecho, o al menos su realización, sin argumentación. Es por ello que para aterrizar una mejor comprensión resulta necesario abordar lo correspondiente a la argumentación jurídica, desde una perspectiva general, para después pasar a la argumentación jurídica en su concepción pragmática, que es objeto del presente trabajo.

El derecho en cuanto instrumento de la sociedad para asegurar su armónica convivencia a perpetuidad, se vale de diversas formas de interacción (entre los operadores jurídicos, así como entre los actores políticos por qué no) ante la presencia de posiciones encontradas (tesis) para que su aceptación o refutación, se encuentre sustentada en la razón, de lo contrario, es cuando se presentan los conflictos que rompen con esa armonía.

Como primera aproximación de lo que entendemos como argumentación, Atienza (2007) sostiene que:

Argumentar o razonar es una actividad que consiste en dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o refutar. Esa actividad puede ser muy compleja y consistir en un número muy elevado de argumentos (de razones parciales) conectadas entre sí de muy variadas formas. (p.208)

Sobre ese concepto de argumentar, en Gil Osuna et. al. (2012) se puntualiza de manera muy concreta y sencilla que el núcleo de la acción de argumentar “no es otro que la prestación de razones fundadas en apoyo de una afirmación (o negación) de índole jurídica” (p. 6).

Para la construcción de un concepto de argumentación, el propio Atienza (2013) parte de cuatro elementos a saber: 1) Siempre es una acción relativa a un lenguaje; 2) presupone siempre un problema, una cuestión; 3) supone tanto un proceso o una actividad, como su producto o resultado y; 4) es una actividad racional, orientada a un fin y sujeta a criterios de evaluación.

Como puede apreciarse, estos elementos nos otorgan claridad, nos obstante que se trata de la generalidad del concepto (de argumentación). Cuando se aterriza en el ámbito jurídico, de que la misma es necesaria para entender, estudiar y aplicar el Derecho, trátese de

la doctrina, de la abogacía, de la jurisdicción, de la legislación o de la administración pública, pues al ser un instrumento para procurar (en el mejor de los casos asegurar) la convivencia y armonía social, pues implica la interacción de un individuo con otro a través del lenguaje (oral o escrito) para dirimir una controversia (el problema) o una cuestión, que va a incidir en la realidad de ese individuo, derivado de un proceso basado en la razón, para que el resultado sea aceptado por éste. Todo esto implica, necesariamente, sustituir el uso de la fuerza, por la razón, para dirimir o resolver la controversia¹⁵.

Neil MacCormick (2011), uno de los autores de teoría estándar de la argumentación jurídica, define a esta como “la actividad de formular argumentos a favor o en contra de algo” y cataloga a la misma en dos tipos: 1) Argumentación Práctica Pura.- Que tiene que ver con las razones sustantivas para actuar o no actuar de determinada forma, en función de lo que dicha actuación ocasionará, o en función de lo correcto o incorrecto; y 2) Argumentación Institucional.- Tiene que ver con razones autoritativas, es decir, que el actuar o no actuar se da en función de una decisión, mandato o instrucción expedida por un tercero en un escenario apropiado, entendido ese tercero como una autoridad competente (pp. 67 y 68).

Por su parte, para Josep Aguiló (2015) argumentar implica tres acciones esenciales: deducir, fundamentar y (con)vencer. Para el autor, deducir “es pasar de premisas a conclusiones, o simplemente extraer conclusiones a partir de un determinado conjunto de premisas” (p. 22) o lo que es lo mismo, aplicar la lógica formal en la que partiendo de un razonamiento deductivo en el que la verdad de las premisas permite garantizar la verdad de la conclusión; no sin asentar que en la deducción queda fuera la opinión.

Por otra parte, Aguiló menciona que argumentar es una actividad de fundamentación en virtud de que implica dar las razones de nuestras opiniones y creencias. Fundamentarlas implica hacerse responsable de las mismas, toda vez que se encuentran sustentadas o basadas en datos, hechos, normas generalmente aceptadas, costumbres y tradiciones, metodologías, reglas de experimentación, criterios y máximas de experiencia. (pp. 25 y 26).

¹⁵ Merece la pena mencionar que, en el caso de la actividad jurisdiccional se encuentran las llamadas “sentencias arbitrarias”, que se presentan cuando las mismas carecen de sustento fáctico, es decir, que no contienen motivación suficiente de hechos. En el caso de una resolución de carácter penal, por ejemplo, esto tiene mayor peso que la motivación de derecho, pues ésta última puede limitarse a un error de derecho, que, en palabras de Gordillo, por su simplicidad, incluso la pobreza o superficialidad de la argumentación jurídica que contenga la motivación, no constituye arbitrariedad. (Gordillo, 2013. p. 335).

Como tercer elemento, para el citado autor Aguiló (2015) el hecho de argumentar es (con)vencer, porque además de ser una cuestión lógica y de ciencia y conciencia, también es una cuestión social, de relación con los demás, pues requerimos de un interlocutor de nuestra argumentación, es decir, “la argumentación es una secuencia de actos de habla orientados a lograr la persuasión del interlocutor o la victoria frente a él” (p. 27). De esa manera, en esa relación social de interlocución, se pueden presentar dos supuestos: en el primero, existe un orador que emite un discurso ante un interlocutor o auditorio que simplemente escucha y se deja persuadir, aparece la retórica; y un segundo, en el que se presenta un debate entre los dos sujetos, en donde el primero convence al segundo y llegan a un acuerdo, en ese caso se presenta la dialéctica porque el segundo también da argumentos, pero termina cediendo, es decir, en todo caso, el primer orador es quien vence. Como dice el propio Josep Aguiló, “un buen argumento es el que resulta persuasivo, el que vence y/o el que convence” (pp. 27 y 28).

Del análisis que hacen tanto Atienza como Aguiló, llegamos entonces a lo que entiende uno y otro como las concepciones y dimensiones, respectivamente, de la argumentación¹⁶: la formal, la material y la pragmática. Para efectos del presente trabajo, se usarán indistintamente concepciones y dimensiones.

En el mismo sentido, Alejandro Nava Tovar (2020), nos habla de tres enfoques o perspectivas que permiten también clasificar la argumentación práctica: lógico, retórico y dialéctico (p.9).

El enfoque lógico tiene que ver con la necesaria existencia de premisas lógicas que son seguidas de manera formal para abordar un problema jurídico, esto es lo que se conoce como silogismo jurídico, es decir, cuando un juez hace uso del razonamiento lógico (en stricto sensu) para resolver (p.12). Desde este enfoque la validez del argumento se sustenta en la prueba racional demostrativa. De la misma manera, el autor encuadra en este enfoque el uso del método lógico-deductivo. (p.13).

¹⁶ Josep Aguiló (2015) (p. 20) hace la distinción entre concepciones y dimensiones simplemente para referirse a lo que él denomina como “más básico”, concretando al fenómeno de la argumentación como fenómeno y práctica social y sacándole de una aspecto más literario o doctrinal, incluso teórico, que es el ámbito en el que son referidas como concepciones.

El segundo enfoque, concebido como contraposición al primero (lógico), es el retórico, basado “en la comprensión de los efectos persuasivos de los argumentos y no solamente en la convicción racional” (p. 13). En este caso la argumentación está condicionada, por decirlo de alguna manera, por el auditorio al que está dirigida, pues si se trata de un auditorio (o interlocutor) determinado y concreto, bastará el uso de técnicas de persuasión para inducirle una creencia o tópico específico. Si por el contrario se trata de un auditorio “universal”, el argumento tendrá como destino “convencer racionalmente en torno a por qué la opción tomada fue la mejor en términos intersubjetivos” (p. 14), es decir, ya no solamente racionales.

Por último, en el enfoque o perspectiva dialéctica, se da, mediante procedimientos regulados, un debate razonable en el que interactúan argumentos confrontados entre sí, mediante análisis pragmáticos y contextuales (p.10). En este enfoque, que el autor también denomina como discursivo procedimental, la argumentación jurídica “hace énfasis en reconocer los alcances y límites de la lógica formal, la conexión entre el razonamiento moral y el razonamiento jurídico, y finalmente la posibilidad de una valoración racional de los argumentos jurídicos a partir de ciertos procedimientos regulados intersubjetivamente (p. 15). Es decir, aquí no se presenta un auditorio o interlocutor que simplemente escucha y se deja inducir creencias, sino que pone sobre la mesa las propias y, para que se pueda llevar a cabo ese intercambio, se requiere sujetarse a ciertas reglas o procedimientos.

Como puede observarse, estos enfoques o perspectivas de la argumentación práctica, resultan muy cercanos a las tres concepciones o dimensiones de la argumentación jurídica mencionadas anteriormente, por lo tanto, podemos proceder a describir cada una de ellas.

CONCEPCIONES DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

4.1. La Concepción Formal

Como se mencionó, en esta concepción formal tienen preeminencia aspectos sintácticos del lenguaje en cuanto a su estructura, tiene que ver con premisas y conclusiones, basadas en verdades universalmente aceptadas y que no atienden aspecto social ni mucho menos cuestionamiento alguno, es decir, basta con la concatenación coherente de enunciados lógicos constituidos por premisas y conclusiones. Se centra en reglas de inferencia de la lógica, basadas en el método deductivo. Aguiló (2015) equipara esta dimensión formal de la argumentación, a su afirmación de que la argumentación jurídica es deducción.

De esa manera, toda vez que todo argumento tiene una estructura o forma, es por ello que esta concepción se establece de manera muy similar a la lógica formal, basada en la composición del argumento, por tres elementos: “premisas, la conclusión y la relación que se establece entre esos dos elementos, la inferencia” (Atienza 2013).

Ese sentido, esta concepción tiende a ver a la argumentación como una suerte de enunciados concatenados entre sí (independientemente de si son verdaderos o no en su esencia), que de manera lógica permiten llegar a una conclusión, misma que por derivación de tales premisas puede no necesariamente ser verdad, aunque sea lógica en función de las primeras.

A ello se llega a partir de reglas de inferencia, que igual pueden constituir criterios de corrección de las premisas, pero que prescinden de su contenido (material), es por ello que como lo menciona Josep Aguiló, estamos ante un razonamiento eminentemente deductivo.

Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por Atienza (2013) además de la deducción, para concebir la argumentación formalmente, se hace uso también de otro tipo de modelos de razonamiento lógico. En primer término, la inducción, con la que “se quiere decir que es probable (en un grado mayor o menor), que si los enunciados fácticos son verdaderos, entonces lo sea también la conclusión” (p. 177). Por lo tanto, viéndolo así, no necesariamente la inducción es ir de lo particular a lo general, como normalmente y en lógica lo entenderíamos, sino que como un argumento jurídico puede ir de lo particular a lo particular;

el propio autor menciona que la inducción se presenta cuando se realiza un argumento por analogía. (p.178).

En segundo término –como método de razonamiento lógico adicional a la deducción para entender la concepción formal de la argumentación jurídica– tenemos a la abducción, la cual implica más que un argumento en sí, una actividad para argumentar, misma que, según lo afirma Atienza (2013), “es una inducción que tiene una función heurística¹⁷ y que tiene carácter derrotable y revisable” (p.179). Para el propio autor, la lógica, y por ende la dimensión formal de la argumentación jurídica, tiene su principal limitante en su propia formalidad, su rigidez en cuanto a que la deducción no permite averiguar o predecir, por lo tanto, aunque se dan utilidad para refutar o debilitar argumentos, resulta insuficiente para convencer (pp. 185 y 186).

4.2. La Concepción Material

Como se afirmó en líneas anteriores, ante la rigidez y formalidad de la lógica en la concepción formal de la argumentación jurídica que proporciona argumentos bien estructurados que nos llevan a un resultado, pero que no da “razones” suficientes, aparece la concepción o dimensión material. Mediante esta la actividad de argumentar se convierte en una acción que debe ofrecer buenas razones sobre cómo es el mundo (en lo jurídico) o sobre cómo debe alguien actuar en él (Atienza, 2013, p. 275).

Dentro de esta concepción material encontramos el enfoque que tiene que ver con la argumentación práctica. No se trata solo de premisas (y por ende los resultados a que se llegan en base a las mismas) aceptadas comúnmente, sino a tomar en consideración las circunstancias concretas del caso, las que pueden ser aplicables desde una perspectiva comparativa, o las que debieran tomarse en consideración en función de obtener una resolución que considere aspectos subjetivos como lo justo y equitativo.

En ese contexto, el razonamiento práctico, escribe Atienza (2013), “es el encaminado a justificar acciones” (p. 278). En ese tenor, distingue esa justificación en dos tipos: 1) justificación instrumental o técnica, que implica una cuestión imperativa, es decir un deber, un medio necesario para satisfacer un deseo o un interés; y, 2) la justificación en sentido estricto, cuya base se encuentra en los valores. Esta idea se cierra con la afirmación que hace

¹⁷ Por heurística debemos entender que pretende aumentar el conocimiento, en el caso de la argumentación jurídica, a partir de conjeturas.

el autor de que las premisas son las razones en los argumentos, pero no entendidas solo como enunciados lingüísticos formados lógicamente, sino como aquello que permite que tales enunciados puedan ser considerados o correctos (p. 279).

Como se mencionó anteriormente, para Aguiló (2015), argumentar es fundamentar, por lo tanto, cuando fundamentamos nuestras opiniones y creencias con razones, estamos utilizando la argumentación desde su perspectiva material, a partir de ello, este autor afirma que en este caso el sujeto debe tener una actitud “crítico-práctica adecuada” que parte de la aceptación de dos exigencias:

- a) No todas las creencias u opiniones valen lo mismo porque no todas son igualmente fundamentables. Si todas las creencias valieran lo mismo, no tendría sentido embarcarse en la tarea de tratar de fundamentarlas.
- b) No todas nuestras intuiciones (opiniones o creencias) son susceptibles de convertirse en conclusiones porque no todas pueden ser fundamentadas de manera satisfactoria (p. 25).

De esta manera fundamentar implica hacerse responsable no solo de las creencias que uno tiene, sino de las razones para tener tales creencias y el porqué de la corrección o veracidad de dichas razones. Al hablar de la dimensión material, las razones son los hechos, los cuales incluso resultan fundamentales para identificar la idoneidad de las premisas y, por lo tanto, darle fundamento al resultado obtenido de las mismas. Para redondear esta idea, Aguiló (2015), concluye estableciendo que desde la dimensión material “no puede hacerse abstracción del proceso de obtención de las premisas, de la metodología seguida: el proceso es esencial para determinar su fiabilidad, su aceptabilidad” (p. 26).

En síntesis, podemos afirmar que, en la concepción material de la argumentación, lo que importa son los hechos (o las normas entendidas como principios) de ser o deber ser, de la ineludible consideración de la naturaleza de las cosas, para fundamentar nuestras razones.

4.3. La Concepción Pragmática

La filosofía del derecho puede ser vista como una disciplina encaminada al estudio y análisis de las teorías generales del derecho, como “fuente de esquemas cognitivos y modelos mentales” que constituyen cimientos del razonamiento jurídico y que, por ende, influyen determinadamente en la forma en que se organiza la información que tiene que ver con la

práctica jurídica (Cáceres Nieto, 2015). Estos cimientos los constituyen disciplinas tales como la lógica, la interpretación, la metodología y la argumentación, todas ellas, jurídicas.

Bajo esa premisa y en un tono muy similar, Atienza (2013) resalta la importancia de considerar a la argumentación -o en sus palabras, *al derecho como argumentación*- para entender los fenómenos jurídicos que ocurren en una sociedad como la nuestra (es decir democrática) que son resultados de los procesos racionales para toma de decisiones y para resolución de problemas, es decir, procesos argumentativos, que llevan a cabo los operadores del Derecho, llámense jueces, legisladores, abogados, gobernantes, en todas y cada una de las instancias del propio Derecho (p. 20). Al final de cuentas, cuando se realiza una actividad jurídica, ya sea legislativa, jurisdiccional, gubernativa o doctrinal, se lleva a cabo ese proceso de raciocinio, manifestado en argumentación, para que dichas actividades sean materializadas y legitimadas para su impacto en sociedad¹⁸.

En la concepción o dimensión pragmática, se presentan como elementos esenciales la retórica y la dialéctica, como actores el orador y el auditorio y el proponente y oponente, respectivamente, como la intención o los objetivos perseguidos y los instrumentos usados para ello como la persuasión y el convencimiento, así como las reglas bajo las cuales se deben comportar los actores.

En Aguiló (2015) la concepción o dimensión pragmática se centra en los usos del lenguaje orientados a la relación entre interlocutores y como, ya se mencionó, en esta dimensión “argumentar es (con)vencer”. En esta dimensión la clave se encuentra en el acuerdo logrado entre los sujetos después del ejercicio de argumentación (p. 27), es decir, con la persuasión el primer sujeto logró que el interlocutor se adhiriera a su argumento, claro está, para que ese logro sea válido debe haber sido conseguido bajo las reglas de conducta

¹⁸ En relación con este aspecto, el propio Atienza (2013, p. 21) describe cinco factores causantes de que los juristas le dan más importancias a los aspectos argumentativos, a saber: 1) Las teorías del Derecho más características del siglo xx han tendido a descuidar esa dimensión del Derecho; 2) La práctica del Derecho —especialmente en los Derechos del Estado constitucional— parece consistir de manera relevante en argumentar; 3) Los cambios que se están produciendo en los sistemas jurídicos contemporáneos parecen llevar a un crecimiento, en términos cuantitativos y cualitativos, de la exigencia de fundamentación, de argumentación, de las decisiones de los órganos públicos; 4) Una enseñanza del Derecho más “práctica” tendría que estar volcada hacia el manejo —esencialmente argumentativo— del material jurídico y no tanto a conocer, simplemente, los contenidos de un sistema jurídico y; 5) En la sociedad contemporánea hemos asistido a una pérdida de importancia de la autoridad y de la tradición como fuentes de legitimación del poder; en su lugar se ha impuesto el consentimiento de los afectados y la democracia exige ciudadanos capaces de argumentar racional y competentemente en relación con las acciones y las decisiones de la vida en común.

establecidas que garanticen un “juego limpio” (p. 28) y lo sustraigan de vicios como el engaño, el error o la mala fe.

Desde esta perspectiva, dimensión o concepción, se lleva a cabo la actividad jurídica, política y social que constituye el mayor referente del uso y logro de la persuasión, el convencimiento, el acuerdo y el consenso: el debate.

Una perspectiva distinta nos la proporciona Stephen Toulmin (2007), quien toma como punto de partida la dimensión práctica, la cual tiene que ver con lo que el autor denomina “*evaluación práctica de los argumentos*”. Es decir, el aterrizaje del estudio teórico-dogmático de la argumentación (jurídica) en el campo de la realidad social.

En ese tenor, hace una crítica a la lógica (en cuanto disciplina filosófica o científica) sobre la lejanía de ésta con las cuestiones de la vida cotidiana al punto de que pareciera reducirse a una simple rama de las matemáticas, aseverando que para la lógica sus leyes, son verdades establecidas, entonces su materia *no es el razonamiento*, sino algo diferente (Toulmin, 2007, p. 21).

De esa manera, tomando en cuenta la seriedad, reputación o fama pública de una persona que quiere que lo que diga sea tomado en serio, puede ser que con la sola afirmación que haga sobre eso, esa afirmación sea así tomada, quizás sin discusión de por medio en principio. No obstante, para darle solidez a la afirmación, se requiere de argumentos, a los cuales Toulmin se refiere como los *aspectos básicos o razones en los que se apoya, datos, hechos, pruebas, consideraciones o componentes de los que depende el valor de la afirmación*. Sobre esta base, el referido autor centra su interés en los argumentos justificatorios de las afirmaciones, su estructura, el valor que pueden reivindicar para sí y el modo en que se les confronta para clasificarlos, hacer juicios sobre ellos y criticarlos (Toulmin, 2007, p. 30).

Para efectos de cómo clasifica el autor los argumentos, parte desde el punto de vista que los mismos pueden pertenecer a un mismo campo de la argumentación, si sus datos y conclusiones pertenecen a un mismo tipo lógico. Pero en cambio, si el fundamento o respaldo y conclusiones no son del mismo tipo lógico, pertenecen a distintos campos de la argumentación, en los cuales puede encuadrar desde la estadística, la suposición, la deducción, la inducción e incluso, la especulación.

Para efectos de comprensión, Toulmin menciona como fases o etapas generales del argumento la presentación o formulación del problema y el establecimiento de posibles soluciones, propuestas y posibilidades que requieren de atención (2007, pp. 36, 37 y 38).

Dentro de esas fases generales, Toulmin muestra como *esquema* de un argumento, una analogía a un *organismo viviente que una estructura anatómica externa grande y tosca y, al mismo tiempo, una interna fisiológica y más delicada*. (2007, p. 129). Y esa estructura está compuesta de la siguiente manera (no necesariamente en orden):

1. Los datos y las garantías.- Siendo los datos los elementos justificatorios de la afirmación y, las garantías por su parte, los enunciados hipotéticos que actúan como puente entre los datos y la afirmación original o conclusión, dándole mayor solidez a ésta última (Toulmin, 2007, pp. 133 y 134).
2. Los modalizadores.- En virtud de que las garantías son de diferente clase y por ende otorgan mayor o menor fuerza a la conclusión que justifican, se requiere en ocasiones añadir referencias explícitas al grado de fuerza que los datos utilizados confieren a la afirmación hecha en virtud de la garantía, esas referencias son los modalizadores¹⁹, para matizar la información (Toulmin, 2007, p. 141).
3. El respaldo de las garantías.- Mismo que se refiere a la necesidad de tener certeza de que esos enunciados hipotéticos son generalmente aceptados en cualquier caso y, *el tipo de respaldo al que deberemos acudir para establecer su autoridad cambiará radicalmente a medida que pasemos de un campo de argumentación a otro* (Toulmin, 2007, p. 141).
4. Las reservas y refutaciones.- Referentes a las posibles objeciones, restricciones, ajustes y contraejemplos que debilitan o colocan en duda el paso de la argumentación hasta la conclusión propuesta (Toulmin, 2007, pp. 118 y 137).

En la obra brevemente descrita, Toulmin manifiesta la necesidad de una reorganización radical de la teoría lógica para acercarla a la práctica crítica, para lo cual, entre otros aspectos, concluye que deben reintroducirse consideraciones históricas, empíricas e incluso antropológicas a ella. Todo ello, a efecto de que toda argumentación no sea *a priori*, a la vez

¹⁹ Toulmin menciona como términos modales las palabras “probablemente” y “presumiblemente”.

que se le desprovee de esos criterios universales y absolutos que han sido tradicionalmente aceptados y dados por válidos (2007, p. 320).

Como puede observarse, el estudio de Toulmin no se enfoca en el tema de la argumentación en el Derecho, quizás por su formación de físico matemático, pero sin embargo su teoría resulta por demás significativa y determinante para el propósito del presente Trabajo de Obtención de Grado, en virtud de que esa crítica a la purista teoría de la lógica, nos permite movernos, por decirlo de una manera, con mayor soltura científica en un campo eminente social como lo podría ser la práctica jurídica.

Otro autor representativo dentro de la concepción pragmática de la argumentación es Chaim Perelman. En la *Nueva Retórica* contenida en su Tratado de la Argumentación, Perelman (1989), establece que para los antiguos “el objeto de la retórica era, ante todo, el arte de hablar en público de forma persuasiva; se refería, pues, al uso de la lengua hablada, del discurso, delante de una muchedumbre reunida en la plaza pública, con el fin de obtener su adhesión a la tesis que se le presentaba” (p. 37). Es decir, engrandece al discurso en el sentido de que el Derecho es discurso y, la retórica, por su parte, es la clave para entender ese discurso jurídico.

En el ámbito de la argumentación jurídica, uno de los aspectos de la tesis de Perelman consiste en establecer la diferenciación entre la retórica (como discurso persuasivo) en la argumentación de la lógica formal que busca demostrar razonamientos basados en el método deductivo. Es decir, el salto de la dimensión formal a la pragmática. En la retórica de Perelman el argumento se desarrolla en función del auditorio (hay que convencerlo) y no en demostrar con razonamiento analítico el objeto del argumento (1989, pág. 15). Al ser el auditorio lo que determina el discurso retórico, lo que se emplea es la técnica del lenguaje para persuadir y sobre todo para convencer (p. 39).

Perelman define al auditorio desde una perspectiva retórica, como “*el conjunto de aquellos en quienes el orador quiere influir con su argumentación*” (1989, pág. 55) e incluso, lo concibe como “construcción del orador” y ello implica que como condición *ex ante* el orador habrá de contar con información que le permita conocer a los integrantes del auditorio para lograr el propósito de convencimiento, habrá de “*tocar*” sus fibras sensibles de acuerdo a las circunstancias y contextos en que se encuentran inmersos los individuos de cada auditorio. No debe perderse de vista que *auditorio* lo entendemos como el que recibe el

argumento, puede ser varias personas o no. Algunas personas preferirán quizás utilidad por sobre valores y dignidad moral (p. 56).

Si con la retórica (dimensión pragmática de la argumentación) se busca persuadir y convencer, Perelman establece la distinción entre estos conceptos orgánicos de la retórica; de la siguiente manera:

Para aquel que se preocupa por el resultado, persuadir es más que convencer, al ser la convicción solo la primera fase que induce a la acción.... En cambio, para aquel que está por el carácter racional, convencer es más que persuadir. Además, el carácter racional de la convicción tenderá, unas, veces, hacia los medios utilizados; otras, hacia las facultades a las que se dirige. (Perelman, 1989, pp. 65 y 66)

La persuasión va sobre las emociones, el convencimiento sobre la razón, podremos persuadir a alguien de que haga o crea algo, sin estar convencido; para Perelman “la argumentación persuasiva sólo pretende servir para un auditorio particular, la convincente se supone que obtiene la adhesión de todo ente de razón (1989, p. 67). Distinción, sin embargo, sutil y a veces hasta confusa, pues en palabras de este autor, no es como delimitar la frontera entre inteligencia y voluntad, la razón y la irracionalidad. (p. 69).

Estas aproximaciones hacen, en mi opinión, que el uso de la retórica se convierta en un verdadero arte, pues implica analizar y conocer al auditorio, discernir entre apelar a la razón o a las emociones, querer solo persuadir o convencer, es decir, el ejercicio de la argumentación en su concepción o dimensión pragmática.

Vale decir que cuando se está ante el “auditorio universal” de Perelman, se buscará en todo momento convencer y no solo persuadir, pues a ese tipo de auditorio hay que darle razones objetivamente válidas, reales y verdaderas (1989, p. 75).

Como nota final de este breve esbozo de lo que implica la “nueva retórica” propuesta por Perelman, baste sólo mencionar las tres figuras de argumentos retóricos que puntualiza: la elección, la presencia y la comunión (1989, p. 274).

La otra exégesis con la que es posible asistir la manifestación de la argumentación desde su dimensión pragmática, es la dialéctica. En la que, a diferencia de la retórica, el auditorio no es un simple “receptor pasivo” de lo que a través de un lenguaje persuasivo y hasta convincente le está transmitiendo el orador.

Cuando existe un diálogo dialéctico (en contraste con un “monólogo retórico”), el receptor del mensaje es habrá de hacer señalamientos sobre lo afirmado por el orador, cuestionando desde el escepticismo o, incluso, refutando el argumento (Van Emereen, 2019, p. 36).

Atienza (2013) sintetiza la dialéctica como “el enfoque en el que la argumentación tiene lugar entre participantes (proponente y oponente) que asumen un rol dinámico: entre ellos hay una interacción constante” (p. 111). Y en esa interacción, como se ha mencionado, puede darse una confrontación de ideas, en las que uno va a tratar de persuadir y convencer al otro y, *viceversa*. La Dialéctica es el epicentro del debate, para alcanzar un acuerdo (Aguiló, 2015, p. 27)

Este breve recorrido teórico conceptual, de las formas de argumentación jurídica arroja elementos que nos permiten visualizar como se germina cada una de las dimensiones o concepciones de la argumentación, la formal, la material y la pragmática, ésta última que constituye el aspecto teórico central del presente trabajo.

Si bien es cierto que en la elaboración de un documento legislativo como lo es un dictamen, quizás no encontremos un uso elocuente y persuasivo del lenguaje, ante un auditorio determinado, también lo es que en el proceso de elaboración de leyes además de guardar congruencia entre lo que se pretende lograr con la norma y el cómo está escrita la misma, no deja de ser un acto de naturaleza social en el que un grupo de individuos debaten, intercambian ideas y se ponen de acuerdo en cómo será el resultado final de esa norma; por lo que me parece fundamental que en esa parte del proceso legislativo se haga el ejercicio de convencimiento por parte de quien presenta el proyecto de dictamen, frente a quienes habrán de aprobarlo, porque eso le dotará de mayor legitimación, no solo legal si no racional, al instrumento.

Partiendo de los conceptos y dimensiones argumentativas descritas, trataremos de aterrizarlos en el análisis de estos documentos legislativos denominados dictámenes, no sin antes, establecer un pequeño marco sobre la importancia de la argumentación en el ámbito legislativo.

ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN LA ELABORACIÓN DE LEYES

Para efectos del presente trabajo, particularmente nos interesa la argumentación jurídica (en general) utilizada en el ámbito legislativo, pues no debe perderse de vista que la argumentación jurídica no debe limitarse a la aplicación e interpretación del Derecho, sino también debe abarcar el ámbito de su creación.

Para referirse a la legislación, Atienza (1997) distingue tres formas de abordarla en términos teóricos, la dogmática jurídica, la técnica jurídica y la teoría de la legislación. Siendo la primera una disciplina que estudia el Derecho (entendido como normas jurídicas, leyes, es decir, legislación); la segunda en cuanto al proceso o actividad²⁰ y, la tercera, que sería la que nos interesa para estos efectos, la teoría de la legislación.

Esta teoría de la legislación que analiza el fenómeno de la producción de leyes, que es un proceso previo a la interpretación y aplicación de las mismas, implica el uso de conocimientos que van más allá de lo jurídico, como la lógica y diversas ciencias sociales como la sociología y la filosofía, pues se trata de no solo describir la actividad legislativa, sino, como bien lo afirma Atienza (1997) “explicarla, criticarla y proponer medidas para su mejora”.

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso legislativo ha de sustentarse en un base técnica y razonada, por lo que, partiendo de una idea básica como podría ser la afirmación de que no puede haber leyes irracionales, luego entonces tenemos que hablar de una necesaria racionalidad legislativa que, siendo el proceso de creación leyes *ex ante* a la aplicación e interpretación del derecho, puede ser en consecuencia un presupuesto de una argumentación jurídica “racional”.

La racionalidad legislativa, como lo establece Marcilla (2004) reviste en primer término un carácter normativo, que tiene que ver con la legitimación del legislador (como fue electo y sus facultades) y con las condiciones del ejercicio de la legislación en cuanto actividad legislativa (p. 339). Esto tiene que ver con los conocimientos técnicos y

²⁰ Atienza menciona que la dogmática jurídica se ocupa de la interpretación del Derecho como resultado y como actividad y la técnica legislativa, entendida como ciencia de la legislación, se circunscribe a la formalidad en la creación de la Ley y sus efectos en la sociedad, tanto jurídicos como sociales.

asesoramiento conducente que pueda tener el legislador, así como la publicidad de los debates y discusiones y; lo que podríamos llamar la calidad de la legislación, que la autora denomina como “las condiciones de la ley como producto o resultado de la actividad legislativa” que tiene que ver con la sistematización del ordenamiento, el lenguaje legislativo o jurídico utilizado, la viabilidad práctica o el grado de efectividad de dicha ley”. (Marcilla, 2004. p. 340)

Dentro del contexto de un Estado Constitucional de Derecho, esta racionalidad legislativa procura que la ley se encuentre acorde a los principios constitucionales y, por ende, que la misma sea válida, no solo en el sentido de que no contravenga a la Constitución sino también, a que sea idónea en cuanto a su aplicabilidad, tanto en el ejercicio de funciones administrativas, como en la actividad jurisdiccional.

Este último aspecto, representa la segunda característica que Marcilla (2004) atribuye a la racionalidad legislativa – o teoría de la racionalidad de la ley- que es la de una función crítica, en cuanto que, como se mencionó, dicha racionalidad “cualifica” a la ley, como una “buena ley”.

Es preciso mencionar que Aguiló (2015) establece que el debate legislativo es una combinación de movimientos (por ejemplo, presentar una enmienda) y de argumentos (p.12), es decir, debemos encontrar en el proceso de creación de leyes estos usos de la argumentación. En sincronía con ello, Nava Tovar (2020), menciona que la fundamentación, en cuanto uno de los cuatro momentos²¹ del razonamiento práctico (usado en la argumentación jurídica), está relacionada con los argumentos ofrecidos para crear una norma (p. 22).

Como puede apreciarse, el ejercicio argumentativo resulta fundamental para todas las manifestaciones de la práctica jurídica, enfatizando en este caso en el proceso de creación de las normas, toda vez que, si desde su nacimiento tiene una legitimación racional, lógica, e incluso de valor social, que vaya más allá de la fundamentación legal o jurídica, la nueva norma tendrá bases para representar un beneficio social real.

Este trabajo se concreta en la etapa del dictamen de iniciativas de ley, por ser la etapa en la que pueden intervenir factores que van más allá del momento o de la coyuntura política,

²¹ El autor establece como los cuatro momentos en que divide el razonamiento práctico: la fundamentación, positivización, interpretación y aplicación de las normas.

pues como se ha mencionado, durante el proceso de dictaminación se atiende a elementos técnicos, estadísticos, análisis comparativos, entre otros, que se convierten en los cimientos de lo que puede utilizarse como justificación, es decir, los que podrían constituir la validez de las opiniones y razones sobre las cuales recaerá la decisión de que prospere o no una iniciativa. Lo que no puede hacerse, al menos con el rigor necesario, durante el debate en el Pleno.

Asimismo, no debe perderse de vista que la función legislativa como tal, en estricto sentido, ocurre en mayor medida durante los trabajos en comisiones, ahí se hace el análisis, ahí se determina la pertinencia de la norma propuesta, se miden los posibles beneficios y los riesgos; mientras que, en la tribuna, tienen preminencia la oratoria, el carisma y las emociones.

Dicho lo anterior, pasaremos entonces al análisis de algunos ejemplos de dictámenes, en los cuales se podrá apreciar cómo es que las comisiones llevan a cabo, o no, el ejercicio argumentativo que, reitero, resulta fundamental para aspirar a tener normas de mayor impacto positivo en la sociedad michoacana.

6

ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN LOS DICTÁMENES LEGISLATIVOS. ALGUNOS EJEMPLOS

El objeto de estudio del presente trabajo lo constituye el documento denominado dictamen (descrito anteriormente en lo referente a su definición, regulación e implicaciones), que emiten las comisiones del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en cuanto órgano legislativo colegiado que funciona en Pleno y en Comisiones.

Este documento emitido por las comisiones, ya sea en lo individual o de manera conjunta, es en el que se determina la procedencia o improcedencia, para su presentación ante el Pleno, de una iniciativa de Ley (nueva), o de reformas, adiciones o derogaciones, ya sea a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo o a alguna ley secundaria local vigente.

El dictamen debe reunir ciertos requisitos de forma según lo dispuesto por el artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, no obstante, al no haber restricciones en cuanto a su contenido esencial, entendido éste como el sustento, motivaciones y justificaciones esgrimidas en el mismo para la determinación de su procedencia o improcedencia, incluso, no hay reglas definidas que impongan que se mencione la idoneidad de la iniciativa dictaminada en cuanto a su impacto en el sistema jurídico del Estado.

Es por ello que los dictámenes que emiten las distintas comisiones pueden resultar muy diversos en cuanto a su contenido esencial o de fondo, dependiendo de qué comisión sea la que lo emita, incluso, el estilo personal del secretario técnico de la comisión de que se trate, se ve reflejado en el dictamen, por lo que, no obstante que el documento reúna los requisitos de forma, en ocasiones carece de la justificación (razonamiento y argumentación jurídica por supuesto) que motiva su emisión en un sentido u otro.

Para ilustrar lo anterior, se abordará el estudio de diversos dictámenes, emitidos por diferentes comisiones, haciendo una selección tomando como base la *importancia* de la materia, la carga de trabajo de la comisión en el año legislativo (ya sea mucha o poca), así como de diferentes legislaturas, a efecto de contrastar las distintas maneras en que cada

dictamen *satisface* el requisito referente a la “expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida”. De tal suerte que ello nos permita, primeramente, comprobar si tal requisito se cumple y, en segundo término, si resulta suficiente o insuficiente en cuanto a su argumentación para darle solidez a la norma (que el propio documento propone sea discutida en el Pleno del órgano legislativo) en cuanto a su calidad e idoneidad para incorporarla al sistema jurídico vigente en el Estado de Michoacán de Ocampo.

Comisiones tales como la de Puntos Constitucionales; Gobernación; Hacienda y Deuda Pública o Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, son comisiones con altas cargas de trabajo por la cantidad de asuntos turnados durante el año legislativo; en contraste, comisiones como la de Ciencia, Tecnología e Innovación; Jóvenes y Deporte o la de Migración, no dictaminan tantas iniciativas o asuntos regularmente.

En ese contexto y para ilustrar de la manera más clara posible, se realizará el comparativo de diversos dictámenes, en forma de cuadros comparativos, en los que se pueda apreciar y resaltar la diversidad existente en los dictámenes, ya sea por la Comisión que los emite, como ya se dijo, o por la materia o tópico específico que la misma aborde.

Ello permitirá revisar aspectos que van desde el tamaño del dictamen (entendido como el número de fojas que constituyen el documento), hasta la posible trascendencia política, social o económica que puede tener la aprobación del mismo y su conversión a decreto de observancia general y obligatoria. Para ello, se han seleccionado un par de dictámenes, con el objetivo de realizar un ejercicio comparativo entre dictámenes elaborados por diversas comisiones del Congreso y que versan sobre materias disímiles. En concreto, se realiza la comparación del Dictamen que emite la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo y el Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Jóvenes y Deporte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de

Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Con el mismo propósito, se analizan de manera separada, es decir no comparándolos entre sí, sino de manera puntual primero el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por las Comisiones de Gobernación; Inspectora de la Auditoría Superior de Michoacán; Jurisdiccional; de Justicia; y de Puntos Constitucionales y en un segundo término el Dictamen con Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán, elaborado por las comisiones de Salud y Asistencia Social y de Gobernación.

Comienzo describiendo estos dictámenes por virtud del contraste que en cuanto a su contenido exhiben, no solo desde la extensión de su texto, sino de la forma en que se pretende justificar la conveniencia de la norma que se expide, así como la materia que regula y el objeto de la misma.

Asimismo, destaco las comisiones que emiten estos dictámenes, pues ninguna de ellas tiene perfil técnico-económico, sino más bien político y social y, mientras que la Comisión de Gobernación tiene que ver con temas de “governabilidad” y control político, las comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Jóvenes y Deporte están enfocadas en aspectos que tienen que ver con sectores más definidos, como en este caso los trabajadores y la juventud.

De la misma forma, cabe mencionar que tradicionalmente es común que la Comisión de Gobernación esté presidida por legisladores experimentados o que muestran un liderazgo notorio dentro su grupo parlamentario y, una comisión como la de Jóvenes y Deporte, por ejemplo, además de tener solo tres integrantes y no cinco como la gran mayoría, se destina a diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios con menor peso específico, (entendido como el número de diputados) en el Congreso²².

En ese tenor, un cuadro con la estructura siguiente, permitirá visualizar de manera más clara como el contenido de diversos dictámenes que emiten las Comisiones del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, carecen de argumentación en su contenido. No de

²² Para conocer como está integrada cada Comisión del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, consúltese: <http://congresomich.gob.mx/comisiones/>

de señalar que se transcribe solo el apartado de consideraciones, que es el que interesa para el objeto del presente de trabajo; apartado del cual, a su vez, se omite la transcripción textual que de las exposiciones de motivos de cada iniciativa hace el dictamen, en virtud de que nuestro interés radica en los razonamientos y motivaciones que hacen las comisiones en el dictamen, si es que los hay.

Se presenta de esta manera en el entendido de que en el apartado de anexos de este trabajo se podrá consultar el texto íntegro y completo de cada dictamen.

<p align="center">Dictamen que emite la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo</p>	<p align="center">Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Jóvenes y Deporte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios</p>
<p align="center">Apartado de consideraciones</p>	<p align="center">Apartado de consideraciones</p>
<p>El Congreso del Estado tiene facultad para reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, con base en lo establecido por el artículo 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.</p> <p>Esta comisión de Gobernación, es competente para estudiar, analizar y dictaminar las Iniciativas de Ley, Decretos y propuestas de Acuerdo, conforme a lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. La Iniciativa presentada por el diputado Carlos Humberto Quintana Martínez, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente: ...</p> <p>La Iniciativa presentada por el ciudadano Daniel Chávez García, Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente: ...</p> <p>La Iniciativa presenta por la Diputada Adriana Hernández Iñiguez, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente: ...</p> <p>Los diputados integrantes de esta Comisión dictaminadora, al realizar el estudio y análisis de las tres Iniciativas presentadas ante el Pleno del Congreso, consideramos pertinente acumularlas para efecto de realizar un análisis, estudio y dictamen conjunto, con la finalidad de tener los elementos necesarios para determinar lo procedente.</p> <p>Es por ello que del estudio y análisis realizado, las Iniciativas en estudio revisten de relevancia para la vida democrática de nuestro Estado, en el que se demanda una mayor y mejor atención hacia la ciudadanía con el fin de</p>	<p>El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo de conformidad a lo establecido en el artículo 44 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, resulta competente para iniciar, conocer y dictaminar las iniciativas de ley.</p> <p>Las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Comisión de Jóvenes y Deporte, con fundamento en los artículos 52 fracción I, 60, 62 fracciones, XVII, XXVII, 64 fracciones I y III; 65, 83, 93, y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, resultan competentes para participar, conocer y dictaminar la presente iniciativa de Ley.</p> <p>La iniciativa de Ley presentada por el Diputado José Daniel Moncada Sánchez, expone de manera medular lo siguiente: ...</p> <p>Los legisladores integrantes de estas Comisiones Unidas coinciden que el Estado debe fomentar fuentes de empleos dignos para los jóvenes, quienes juegan un papel muy importante en nuestra sociedad michoacana, debiéndoseles dar oportunidades para su desenvolvimiento e incursión a través de los programas y apoyos a la presente iniciativa de Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, les otorga, con las mismas condiciones de trabajo, estímulos, apoyos y financiamientos, que beneficien a los empresarios pero esencialmente al joven que estudia, al joven que es emprendedor, ya que desempeñan un papel muy importante tanto en el ámbito social como económico.</p> <p>Los Diputados integrantes de estas Comisiones reconocen la importancia de que se fomente la creación de empleos y primeras empresas en pro de los jóvenes michoacanos, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Económico</p>

<p>garantizar el derecho humano de protección de los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.</p> <p>La deliberación al interior del Congreso del Estado en relación al tema que nos ocupa, debe entenderse como un ejercicio democrático, plural y oportuno, que debe caracterizarse por conducirse con criterios de un Parlamento abierto, que garantice esquemas de colaboración entre los ciudadanos y organismos del Estado, abonando con ello en la construcción de la cultura de integridad pública correspondiente a un Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho.</p> <p>Tratándose de un tema de especial importancia, los integrantes de esta Comisión dictaminadora se propusieron realizar un ejercicio reflexivo que analizara y diera respuesta a las Iniciativas presentadas y planteadas. En este sentido se justifica su posicionamiento respecto al contenido de cada una de las Iniciativas presentadas, en ánimos de contribuir a una democracia participativa.</p> <p>Es por ello que el presente dictamen tiene por objeto dar cumplimiento a las obligaciones de este Poder Legislativo que tiene como objetivo principal armonizar la legislación de nuestro Estado a la par de las disposiciones expedidas por la Federación, proteger el derecho a la protección de datos personales, otorgar nuevas facultades a las autoridades competentes y establecer nuevas obligaciones a los sujetos obligados, se contempla además el establecimiento de bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados, entendiéndose como tales a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluyendo dentro de estos a cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal.</p> <p>La Ley, tiene como finalidades específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer las bases y condiciones que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos; • Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia; • Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento; 	<p>del Estado de Michoacán y el Instituto de la Juventud Michoacana, incentivando no solo al sector privado, sino también al sector público, a los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la finalidad de que los jóvenes obtengan experiencia en el ámbito laboral.</p> <p>De tal manera que este Proyecto de Iniciativa de Ley, busca incentivar también a la parte patronal o empresarial, mediante estímulos fiscales, previstos por la Secretaría de Desarrollo Económico, otorgándose por un periodo de 12 doce meses consecutivos, que beneficien a la empresa, debiendo cumplir determinados requisitos como lo es que se encuentre debidamente registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que sus trabajadores se encuentren afiliados ante el Seguro Social, con la finalidad de promover la formalidad del trabajo, y así puedan contratar a los jóvenes estudiantes, brindándoles la oportunidad de llevar a cabo sus prácticas más óptimas a través de una realidad de empleo seguro.</p> <p>De igual forma es menester del presente dictamen señalar y hacer énfasis en que la ley tiene como objeto el otorgamiento de estímulos fiscales consistentes en el subsidio del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, otorgado por la dirección y dependencia de un patrón, se establecen como medios reales y directos para promover e impulsar la generación de nuevos espacios laborales así como para el desarrollo de nuevas entidades económicas por parte de emprendedores michoacanos.</p> <p>Para tal efecto, estas comisiones dictaminadoras advirtieron que para hacer efectiva dicha prerrogativa propuesta en el proyecto de ley, es necesario modificar otros ordenamientos jurídicos, lo que implicaría la ampliación del dictamen por ser un tema inherente al de la iniciativa original, tal como lo señala la Ley Orgánica y de Procedimientos de este Poder Legislativo.</p> <p>Tal situación se deriva de que actualmente los ingresos obtenidos por el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, conocido popularmente como el impuesto estatal del 2% sobre nómina, se encuentra etiquetados para el pago de ciertas y determinadas obligaciones constreñidas por el Estado, estatus jurídico que imposibilita el otorgar estos estímulos, por lo que varias fueron las propuestas analizadas para adecuar dicha situación y evitar que este Proyecto de Ley se convierta en letra muerta o bien como una Ley inoperable.</p> <p>Sin embargo, la reciente propuesta de reestructura y refinanciación de diversos instrumentos financieros propuesta por el Titular del Ejecutivo trajo consigo el proyecto para que los ingresos obtenidos por el impuesto anteriormente citado se liberen total o parcialmente a fin de dar liquidez adicional al estado, tal como se estableció en la exposición de motivos del documento remitido por el Ejecutivo que a la letra señala:</p>
---	---

<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales; • Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales; • Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en la Ley, y • Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte del Organismo garante, que es el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <p>Obliga a que los Responsables observen los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales, impone la obligación para que el responsable cuente con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma libre, específica, e informada, cuando se trate de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad declarada conforme a la ley, se estará a lo dispuesto en las reglas de representación previstas en la legislación civil.</p> <p>Para proteger la veracidad de los datos personales, se prevé que el responsable adopte las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, entre los mecanismos que deberá adoptar el responsable para cumplir con el principio de responsabilidad establecido en la presente Ley se contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Destinar recursos autorizados para la instrumentación de programas y políticas de protección de datos personales; • Elaborar políticas y programas de protección de datos personales, obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable; • Poner en práctica un programa de capacitación y actualización del personal sobre las obligaciones y demás deberes en materia de protección de datos personales; • Revisar periódicamente las políticas y programas de seguridad de datos personales para determinar las modificaciones que se requieran; • Establecer un sistema de supervisión y vigilancia interna o externa, incluyendo auditorías, para comprobar el cumplimiento de las políticas de protección de datos personales; • Establecer procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares; • Diseñar, desarrollar e implementar sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos personales, de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley, y • Garantizar que sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que 	<p>De igual forma y adicional a lo que señala el Ejecutivo en su exposición de motivos, las comisiones identificamos que el impuesto en comento tiene un fin establecido desde la norma que lo origina, es decir la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán establece respecto a dicho impuesto que: “La recaudación que se obtenga de la aplicación de este impuesto, se destinará a fomentar el desarrollo económico del Estado, a generar condiciones para la creación de más empleos en acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con las organizaciones productivas del Estado.”</p> <p>Finalmente, respecto a este tema cabe mencionar que la LXXIII Legislatura de este Congreso aprobó en pasados días el decreto de reestructura y refinanciación propuesto por el Ejecutivo, el cual incluye la autorización al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría Finanzas y Administración, para el refinanciamiento o, en su caso, reestructuración integral, de la emisión de certificados bursátiles fiduciarios con valor en unidades de inversión, emitidos el 3 de diciembre de 2007, con fuente de pago en el 100% (cien por ciento) de los ingresos del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.</p> <p>En cuanto a la Legislación que menciona esta iniciativa de Ley de Fomento al Primer Empleo y Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, se atendió el presente proyecto conforme a lo establecido con la Ley Federal de Trabajo en todos sus aspectos.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 38 y 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los artículos 4º fracción V, 52 fracción I, 60, 62 fracción XVII y XXVII, 65, 83, 93, 243, 244, 245, 246 y 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, nos permitimos someter a su consideración de Pleno segunda lectura, el dictamen que contiene el siguiente proyecto de:</p>
---	---

implique el tratamiento de datos personales, cumplan por defecto con las obligaciones previstas en la Ley.

Para el ejercicio de los derechos ARCO que se formulen a los responsables, se prevé la existencia de un procedimiento en el cual se busca que sea sencillo y expedito. El ejercicio de los derechos ARCO deberá ser gratuito y sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción, certificación o envío, conforme a la normatividad que resulte aplicable, por lo que, la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del titular.

Se contempla que, contra la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión.

Cada responsable también deberá contar con una Unidad de Transparencia, que tendrá como funciones la de auxiliar y orientar al titular que lo requiera con relación al ejercicio del derecho a la protección de datos personales; gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; establecer mecanismos para asegurar que los datos personales solo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados; Informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en lo establecido en las disposiciones normativas aplicables; proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales.

Los responsables también procurarán que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales.

Por último, es importante señalar que adicional a las facultades que le son conferidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás normatividad que le resulte aplicable, el Instituto estará investido de atribuciones tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Con los razonamientos anteriormente vertidos, es claro que se cumple con lo señalado en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, garantizando así el derecho humano de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes

<p>Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y 52 fracción I, 62 fracción XIII, 79, 244, 245 y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los Diputados integrantes de la comisiones de Gobernación, nos permitimos someter a la consideración del Pleno de esta Legislatura, Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, el siguiente proyecto de:</p>	
--	--

ANÁLISIS CRÍTICO

Este apartado tiene el propósito de llevar a cabo una reflexión y análisis de las razones por las que considero que los documentos legislativos denominados dictámenes que, dentro del proceso legislativo emiten las comisiones de dictamen del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo para presentar los proyectos de decreto, carecen de argumentación jurídica. Con ello, en consecuencia, incumplen lo dispuesto por la fracción II del artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Para efectos de procurar que ese análisis sea lo más concreto y conciso posible, me permito hacerlo sobre los pares dictámenes descritos a manera comparativa en el apartado anterior, pues ello permite destacar contrastes entre uno y otro y facilita visualizar sus carencias y, ¿por qué no?, también sus virtudes (si es que las tienen).

7.1 Análisis argumentativo de los ejemplos de dictámenes legislativos

Una vez que se han explorado, si bien de manera breve, pero sucinta y concreta, las tres concepciones o dimensiones de la argumentación jurídica, desde una perspectiva teórico-conceptual, ello nos permite estar en condiciones de llevar cabo un análisis crítico de los dictámenes que a manera de ejemplo y por las razones señaladas se han escogido en el capítulo anterior. Esto, tratando de escudriñar su apartado de consideraciones que es donde se supone que se encuentran los argumentos y razones por las que los integrantes de las comisiones que emiten y suscriben dichos los dictámenes, los presentan ante el Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, a manera de proyectos de decreto, que a la postre se convierten (o en estos casos, se convirtieron) en Ley.

De tal suerte que, trataré de extraer los aspectos de esas consideraciones que podrían, digamos, observar alguna de esas concepciones o dimensiones, vinculando sus implicaciones teóricas con el texto considerativo de cada dictamen. A continuación, el análisis crítico de cada uno de los casos lo realizaré desde una dimensión formal, material y pragmática.

a. Análisis formal

Así, desde la perspectiva de la dimensión formal de la argumentación, podemos tener un dictamen que puede devenir en una Ley nueva (como la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo) que consta de setenta y nueve fojas, de las cuales una corresponde a los antecedentes, quince corresponden a la reproducción textual de las exposiciones de motivos de las iniciativas (en este caso tres iniciativas acumuladas en este dictamen) cincuenta y nueve al cuerpo del decreto y, sólo cinco, a las consideraciones (debe señalarse que este apartado abarca la transcripción de las exposiciones de motivos) y en esas cinco fojas, salvo un par de párrafos, consisten en describir a grandes rasgos el contenido del decreto²³.

Ahora bien, partiendo de la idea de que la dimensión formal de la argumentación tiene que ver con la estructura del enunciado que presuntamente contiene el argumento, sobre la base de una vinculación coherente entre la premisa y la conclusión (que para los efectos de este análisis es lo mismo que el argumento en sí) es posible percatarse a primera lectura que en las consideraciones de este dictamen, concretamente en el párrafo resaltado en negritas, la falta de estructura que la lógica formal exigiría para la articulación del argumento, párrafo que en su segunda parte dice textualmente: “En este sentido se justifica su posicionamiento respecto al contenido de cada una de las Iniciativas presentadas, en ánimos de contribuir a una democracia participativa”, si tratamos de identificar las partes del enunciado (que no argumento, como será señalado a continuación) se puede apreciar que la parte de “se justifica su posicionamiento”, debiera considerarse como la conclusión; sin embargo, no hay premisa alguna que nos indique por qué se llega a esa conclusión, es decir, no nos dice a guisa de que es justificable el posicionamiento, mucho menos se establece un indicador de premisa (“puesto que”, “se sigue de”, “a razón de”, por mencionar algunos). En consecuencia, ese párrafo carece de la básica estructura argumental vista desde una concepción formal.

Como contraparte a la falta de premisas y conclusiones, lo que hace es mencionar un “ejercicio reflexivo que analiza y da respuesta a las Iniciativas presentadas y planteadas”, como si el objeto o propósito de dictaminar una ley fuera darle respuesta al promovente de la iniciativa y no darle pertinencia a la propuesta planteada; además de que, tal ejercicio no consiste en otra cosa que la simple transcripción de las iniciativas, redimensionándolo a su

²³ Dictamen que emite la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, consultado en: <http://congresomich.gob.mx/file/Dictamen-609-1.pdf>

vez como un ejercicio de “contribución a una democracia participativa”, cuando la acumulación de iniciativas se resume a un mero (necesario y obligatorio eso sí) trámite dentro del proceso legislativo²⁴.

En contraste, en el dictamen por el que se expide la Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, que consiste en catorce fojas, de las cuales siete son el texto del decreto, poco menos de tres fojas para transcribir la iniciativa y en las consideraciones tres fojas²⁵; se puede apreciar una estructura de premisa-conclusión, respecto de la conveniencia y pertinencia de la ley contenida en la iniciativa presentada, pues al otorgarle estímulos a las empresas que empleen jóvenes sin exigirles experiencia laboral previa, no sólo se incentiva y fomenta la actividad económica sino que se les da empleo y herramientas a los jóvenes para poder adquirir experiencia laboral.

Con estos primeros ejemplos, puede apreciarse como en la expedición de una Ley cuyo objeto se reduce es trasladar al ámbito local una ley general, las consideraciones, motivaciones o justificaciones, no revisten mayor importancia en el contenido del dictamen y; por otra parte, una Ley con un impacto social y económico concreto, dirigida a un sector específico de la población (en este caso los jóvenes) procura darle mayor peso específico al por qué sería bueno que se expidiese dicha Ley, es lo que los comparativos podrán mostrarnos para de ahí, poder determinar, en primer término, que efectivamente la argumentación en estos dictámenes es muy pobre o en ocasiones inexistente y, en segundo, la importancia (no solo la pertinencia) de que se profundice en dicha argumentación.

b. Análisis material

Atendiendo a la perspectiva de la dimensión material, como puede observarse en esos primeros ejemplos, tenemos por una parte, un dictamen con el que se propone la emisión de una ley que, de entrada, lo que hace es homologar una norma estatal con una general, cuyas consideraciones en primer término, transcriben el texto de las exposiciones de motivos, las cuales a su vez, en su gran mayoría describen las disposiciones de la ley general (la cual por

²⁴ Véase artículo 56 párrafo cuarto fracción I de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

²⁵ Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Jóvenes y Deporte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo por el que se expide la Dictamen Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, consultado en: <http://congresomich.gob.mx/file/DICTAMEN-584.pdf>

su naturaleza de ser legislación que regula preceptos constitucionales en sí ya establece competencias y atribuciones en la materia para todos los entes públicos, sean federales, estatales o municipales, por lo que ya no sería necesaria una legislación local), incluso, el dictamen se da el lujo de transcribir de manera íntegra la exposición de motivos de las iniciativas de la diputada y del diputado, mientras que de la iniciativa presentada por el ciudadano comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se limita a transcribir un solo párrafo.

Es decir, los hechos, datos o visiones generalmente aceptadas en las que materialmente debería estar sustentado el dictamen, no son otra cosa la repetición de los dichos y afirmaciones de quienes presentan la iniciativa, que si bien pueden referir datos estadísticos, el texto del dictamen no se toma la molestia siquiera de confirmarlos o refutarlos de alguna manera, ni siquiera menciona el por qué está de acuerdo con los mismos.

De tal suerte que, cuando tratamos de identificar esas razones que fundamenten el sentido del dictamen, podemos extraer lo que Atienza (2013) describe como la justificación instrumental o técnica de las razones (referida anteriormente en el apartado teórico conceptual del presente trabajo) es decir, la reduce a la obligación (incorrectamente concebida a mi parecer) de “armonizar” u homologar la legislación local con la legislación general; no así tratar de justificar en base al verdadero y real impacto positivo que podría traer esa ley a la sociedad, a los valores, es decir, justificación en sentido estricto (p. 278).

Por otra parte, en las consideraciones que de manera directa hacen los integrantes de la comisión, en este caso de Gobernación, la gran mayoría se refieren a la descripción de lo que van a contener las disposiciones de la ley propuesta mediante el dictamen y solo, dedica un par de párrafos a intentar justificar la pertinencia del dictamen, con afirmaciones tales como:

La deliberación al interior del Congreso del Estado en relación al tema que nos ocupa, debe entenderse como un ejercicio democrático, plural y oportuno, que debe caracterizarse por conducirse con criterios de un Parlamento abierto, que garantice esquemas de colaboración entre los ciudadanos y organismos del Estado, abonando

con ello en la construcción de la cultura de integridad pública correspondiente a un Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho. (p. 17)

Párrafo lleno de retórica vacía, que enfatiza un inexistente ejercicio democrático y plural de parlamento abierto y que idealiza conceptos como el de “cultura de integridad pública” o el de Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho”, que no trascienden más allá de rellenar un párrafo en dictamen legislativo, sin tomarse siquiera la molestia en mencionar cómo ese dictamen abona, a ese ideal de forma de gobierno.

c. Análisis pragmático

Como consecuencia, desde el punto de vista de la dimensión pragmática, si hay un ejercicio de retórica, que si bien trata de persuadir, no logra convencer, pues está basada en afirmaciones (que pretenden ser argumentos) engañosas, pues habla de un supuesto “parlamento abierto”, en el que una iniciativa ciudadana presentada formalmente no mereció siquiera más que una transcripción textual de un párrafo, mucho menos un comentario directo sobre su pertinencia o conveniencia. En el mismo tenor, menciona que la legislación que se propone expedir, producto de las iniciativas que se dictaminan “revisten de relevancia para la vida democrática de nuestro Estado”; pero no da la premisa del por qué.

El apartado de consideraciones del segundo dictamen, por su parte, aunque resulta en dimensiones (concepción formal) mucho más pequeño, a mi parecer reviste mayor sustancia que el primero, pues en pocas líneas menciona la pertinencia y el impacto benéfico que podrá tener en la sociedad, tanto concretamente el sector de los jóvenes, como el sector empresarial y hace incluso una suerte de ejercicio argumentativo en el sentido de que establece como fin el fomento de fuentes de empleo digno para los jóvenes y que puede llegarse a ese objetivo estimulando a los empresarios con menores impuestos, si le dan oportunidad a jóvenes que siguen estudiando para acceder a su primer trabajo formal, con prestaciones y seguridad social, beneficiando a ambos sectores con una legislación que promueve una política pública fiscal, determinada.

Es decir, atiende tanto a los principios de la dimensión material, pues refiere datos concretos y aceptados como que los estímulos fiscales incentivan a las empresas, e este caso a contratar jóvenes y, por su parte, el hecho de que los jóvenes encuentren oportunidades de desarrollo hace que la planta productiva crezca en beneficio de la propia empresa y de la

economía en general, por lo que se hace un círculo virtuoso que impacte de manera positiva en sectores de la sociedad; más allá de que constituya una iniciativa, dictamen y decreto más a la contabilidad del diputado, comisión y legislatura, respectivamente.

Este contraste permite resaltar la importancia que tiene en este aspecto lo que Bayardo Pérez Arce (2019) denomina como la *calidad de las iniciativas de ley*, atendiendo a la Relevancia pública de los cambios planteados y la Identificación de grupos objetivo y beneficiarios como componentes o rubros de la misma (pp. 228 y 229).

Independientemente del debate o diálogo que pudiera haberse dado en la discusión del dictamen, lo que es de destacarse es que el texto del apartado considerativo del instrumento legislativo que se analiza, hace un esfuerzo (con resultados óptimos más que aceptables a mi parecer) de dejar asentado los motivos y razones que le dan idoneidad a la procedencia del dictamen, cubriendo en lo posible la calidad de la legislación, en cuanto a los impactos positivos que puede tener.

El apartado de consideraciones de este dictamen aclara, inclusive, que en virtud de la circunstancia jurídica en la que se encontraba en ese momento el impuesto objeto del estímulo²⁶ obligaba a actualizar y reformar otros ordenamientos para que la nueva ley tuviera eficacia y, sobre todo, aplicación real y material.

Por ello, este dictamen es ejemplo de que se puede presentar, aunque sea en el aspecto más básico, pero aceptable, la argumentación jurídica en sus tres dimensiones.

Otro caso que podemos apreciar es de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, que siendo una transcripción adaptada de la Ley General de la materia a la esfera de competencia estatal²⁷, dictamen emitido en conjunto por

²⁶ Se trataba del Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, más comúnmente conocido como “Impuesto sobre Nóminas”, el cual desde el año 2007 se encontraba gravado como garantía para el esquema financiero de emisión de certificados bursátiles con este impuesto como garantía de retorno.

²⁷ En mi opinión el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (ni ningún órgano legislativo de los demás Estados de la República y de la Ciudad de México) tendrían que haber emitido una ley de responsabilidades administrativas de carácter estatal, puesto que la reforma constitucional de mayo de 2015 facultó expresamente (y con carácter exclusivo) al Congreso de la Unión para expedir la ley general de la materia y a su vez, el artículo 133 constitucional establece los principios de supremacía constitucional, convencional y de jerarquía de leyes; además de que esa Ley general establece claramente las atribuciones de los órdenes de gobierno para su aplicación. Adicionalmente, debe señalarse que los artículos transitorios del “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son transitorios del decreto en su conjunto, es decir, son aplicados en correspondencia de una de las tres leyes emitidas con el Decreto y así, del artículo tercero transitorio en su párrafo segundo se desprende que hasta en tanto entrara en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se seguirían aplicando las legislaciones federal y **de las entidades federativas** que se

cinco comisiones distintas, entre las cuales se encontraba la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual, en mi opinión, no era competente para dictaminar esta Ley, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y, en cuyo caso, su intervención debió ser en el sentido de que el Congreso del Estado no era competente para emitir esa legislación, toda vez que por mandato de la Constitución General de la República, ello corresponde al Congreso de la Unión.

El apartado de consideraciones de este dictamen utilizó tinta para transcribir las exposiciones de motivos de nueve iniciativas distintas, en las cuales las razones se reducían a que era obligación de la legislatura estatal y a describir algunos de los aspectos que contiene el decreto de ley que se propone con el dictamen, que resultan los mismos que lo de la Ley General, pues al final de cuentas es una ley que regula los mismos aspectos; un solo párrafo no fue destinado a siquiera, argumentar por que se hacen cambios en esta Ley estatal, que resultan contradictorios con la Ley general, mucho menos la pertinencia o conveniencia de dichos cambios. Como la modificación del plazo para presentar la declaración patrimonial de inicio y de conclusión del encargo en el artículo 33 fracciones I y III, de sesenta días naturales que establece la Ley General, a cuarenta días hábiles; o la conversión de días naturales a días hábiles, en los plazos referidos en años y meses, para que operen la prescripción y la caducidad del procedimiento de responsabilidad administrativa, así como el momento en que se interrumpe la prescripción, como se desprende del artículo 74 de la Ley local de la materia.

<p align="center">Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p align="center">Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>
<p>Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:</p> <p>I. Declaración inicial, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a la toma de posesión con motivo del:</p> <p>a) Ingreso al servicio público por primera vez;</p>	<p>Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:</p> <p>I. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:</p> <p>a) Ingreso al servicio público por primera vez;</p>

encontraran vigentes, es decir, claramente puede inferirse que esta legislación general, venía a sustituir no solo la ley federal, si no las estatales de la materia, en consecuencia, no resultaba atinente expedir un ley estatal.

<p>b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;</p> <p>II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo, y</p> <p>III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes.</p> <p>....</p>	<p>b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;</p> <p>II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y</p> <p>III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.</p> <p>....</p>
<p>Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de la Secretaría o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.</p> <p>Cuando se trate de Faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.</p> <p>La prescripción se interrumpirá al momento en que las autoridades substanciadoras del procedimiento de responsabilidad administrativa admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.</p> <p>Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.</p> <p>En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará la caducidad de la instancia.</p> <p>Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días hábiles.</p>	<p>Artículo 74. Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.</p> <p>Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.</p> <p>La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley.</p> <p>Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.</p> <p>En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.</p> <p>Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.</p>

En este ejemplo se puede observar como la participación de la Comisión de Puntos Constitucionales fue casi testimonial, pues ante una clara contravención a una ley general que emana directamente de un dispositivo constitucional, no se desprende del dictamen manifestación alguna siquiera para tratar de justificar el cambio propuesto, o al menos mencionar el por qué es conveniente.

No se omite mencionar tampoco que las iniciativas presentadas versan sobre lo mismo y caen en el lugar común de que era necesario, que había que combatir la corrupción, incluso, alguna de ellas menciona la “necesidad” de que el Estado cuente con este marco normativo, cuando la ley general ya provee ese marco a todas las entidades federativas del país.

Además, como puede apreciarse, en su descripción del contenido del proyecto de decreto de ley estatal, que insisto es el mismo que el de la ley general, el Dictamen “exalta” ese contenido como virtudes de la norma que propone, lo cual muestra una vez más, una retórica falsa y vacía.

El caso del dictamen que propuso el decreto por el que se expidió la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán, reúne varios aspectos que resultan por demás interesantes en cuanto a la ausencia de argumentación pues, si bien en este caso pudieran rescatarse aspectos que podrían atender a la concepción material, también lo es que del mismo se desprenden inconsistencias que contravienen incluso los principios de la lógica (dimensión formal de la argumentación) y, por ende, más que carecer de la dimensión formal, son contrarias a la misma, pues la premisas no corresponden a la conclusión, que es en este caso, la necesidad de esa Ley.

Se trata de un dictamen emitido por las comisiones de Salud y Asistencia Social y de (otra vez) Gobernación, sin quedar del todo claro el porqué de la participación de esta segunda comisión, independientemente de que en mi opinión el Congreso del Estado y por ende ninguna Comisión, tienen competencia para expedir esta legislación específica.

Un documento pequeño en dimensiones, del que en primer término se desprende el reconocimiento involuntario de esa carencia de competencia por parte del Congreso para expedir esa ley, pues en la exposición de motivos que asentó el gobernador en su iniciativa, plantea primeramente que:

Que con fecha 27 de marzo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaran **acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional** en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus Sars-Cov2 (Covid-19). (p. 2).

En esa transcripción podemos observar claramente que la medida fue decretada por autoridad administrativa federal (titular del Poder Ejecutivo Federal), en el que establece expresamente que esas acciones extraordinarias serán ejercidas por la Secretaría de Salud del propio orden federal, es decir, se excluye a las autoridades locales.

Por otra parte, esa misma exposición de motivos señala que es prioridad del Gobierno del Estado proteger la salud “conteniendo la progresión de la enfermedad y reforzando el

sistema de salud pública, motivo por el cual resulta necesario **establecer medidas temporales que ya se han adoptado anteriormente...**”, primera incongruencia de lógica formal, pues por un lado dice que es necesario establecer medidas, pero por el otro, que esas medidas ya se han adoptado anteriormente, luego entonces si ya se han adoptado no se requiere de la existencia de una ley para eso.

Pero, además, habla de medidas temporales y extraordinarias, conceptos que notoriamente van en contra de las características primarias básicas de toda ley: abstractas, impersonales y **permanentes**. Es decir, la simple naturaleza de esas *medidas extraordinarias temporales*, implica necesariamente que son competencia de la autoridad administrativa, pues el legislativo no emite leyes extraordinarias temporales²⁸.

Aún más, el propio dictamen en su parte considerativa dispone que se impone esa obligatoriedad de usar cubrebocas “durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria ocasionada por dicha pandemia y hasta que la Autoridad Sanitaria Estatal declare oficialmente su conclusión”, lo que significaría que ¿la autoridad sanitaria estatal (que por cierto carece de competencia para declarar concluida la pandemia) declararían *de facto* la no aplicación de una ley expedida por el Congreso? Como puede apreciarse, este dictamen pretende argumentar con base en incongruencias y falacias.

Sobra decir que el dictamen se atreve a afirmar que “los diputados integrantes de estas comisiones dictaminadoras, analizamos la Iniciativa materia del presente dictamen, exponiendo las diversas causas que motivaron su procedencia”, pero no se toma siquiera la molestia de consignar en su texto tales causas.

Es decir, este es otro dictamen con enunciados carentes de premisas y conclusiones coherentes entre sí, e incluso, como ya se ha consignado, contrapuestas las unas con las otras.

Este dictamen es una muestra de un acto legislativo que solo sirvió para congraciarse política y mediáticamente, pues incluso esa ley fue en su momento presumida como la “primera en su tipo en el país”. Se llegó incluso al absurdo de que el Gobierno del Estado tuvo que promover una reforma a esa ley estatal para “poder” cumplimentar en las oficinas del ejecutivo del estado la disposición de la autoridad federal en el sentido de que ya no es obligatorio el uso de ese producto higiénico.

²⁸ Ni siquiera una Ley de Ingresos que por definición tiene temporalidad de un año (ejercicio fiscal) es realmente temporal, pues no se expide la del año siguiente, esa misma sigue teniendo aplicación.

Con el propósito de culminar el análisis de ese dictamen, a manera de colofón queda el dictamen recientemente aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo apenas el pasado día 19 de octubre de 2022, “con Proyecto de Decreto mediante el cual se abroga la Ley que Regula el Uso del Cubrebocas en el Estado de Michoacán”, emitido por la Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso, en solitario por cierto, ya no en conjunto con la de Gobernación como sí ocurrió en el dictamen con proyecto de Decreto para expedirla.

Dictamen recaído a iniciativa del Gobernador del Estado y en el cual, se asentaron razones tales como: “la Iniciativa en comento es una propuesta del Comité Estatal de Seguridad en Salud, quien aprobó que se realizarán las gestiones necesarias a efecto de que se enviara a este Congreso del Estado” (p. 6); ¿significa que ese Comité ordenó al Gobernador presentar a iniciativa? Quizás pregunta ociosa, pero el hecho rescatable es que, desde un principio, como así lo reconocen, era un asunto que competía a la autoridad administrativa y no al Poder Legislativo. Lo cual se robusteció con este otro “argumento”:

...las diputadas integrantes de esta Comisión de Salud consideramos viable el sentido de la Iniciativa, esto es, que las medidas de prevención y atención continúen su implementación conforme a las disposiciones administrativas federales y estatales del sistema de salud, sin ajustarse a una ley que fue diseñada en un momento distinto y que no admite ajustes en su aplicación. (p.6)

Reafirmando el hecho de que de la materia de esa ley era eminentemente administrativa, señalando además que se trataba de una ley más que rígida, pues no “admite ajustes en su aplicación”, sobra decir que las diputadas olvidaron que ellas mismas reformaron esa ley, es decir, la ajustaron.

Para concluir, en ese dictamen las integrantes de la comisión reconocen *de facto* la impertinencia de esa ley, al afirmar en esa misma considerativa que:

Esto significa que a partir de ahora, el Gobierno del Estado determinará las medidas a seguir mediante herramientas y lineamientos administrativos, bajo un criterio alineado al trabajo e información de las autoridades responsables, ya no en base a una ley con criterios inamovibles (p. 6).

Desde la visión argumentativa, los documentos legislativos que le dieron tanto origen como sepultura a esta Ley, carecieron de lógica formal, de materia jurídica y de debate razonado.

7.2 Limitaciones a la dimensión pragmática de la argumentación en los dictámenes: Desechamiento de Iniciativas, Caducidad y, Discusión y Debate en Sesiones de Comisiones

Como se ha mencionado durante el desarrollo del presente trabajo, la concepción o dimensión pragmática de la argumentación jurídica implica el uso del lenguaje para persuadir y convencer, ya sea en un escenario orador único y auditorio pasivo (retórica) o en uno de intercambio de ideas, de posturas y de argumentos (dialéctica), escenario este último que por antonomasia debiera ser el que debiera prevalecer en el órgano legislativo, pero que, como se dejará establecido, paradójicamente resulta el menos recurrente.

Se ha referido en apartados anteriores sobre cómo estos instrumentos legislativos en su parte considerativa carecen fundamentalmente de una argumentación que logre el convencimiento de los interlocutores de los mismos, para determinar la conveniencia de aprobar la iniciativa o iniciativas y convertirlas en proyectos de decreto a través del dictamen; sin embargo, ello ocurre cuando la iniciativa prospera o tiene un destino, digamos, positivo. El polo opuesto es cuando la iniciativa no *convence* a los integrantes de la Comisión o comisiones encargada de dictaminarla, en esos casos aparece el desechamiento.

La Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en el citado artículo 244 fracción IV establece como uno de los requisitos de contenido o formales de los dictámenes, el siguiente:

IV. La resolución por medio de la cual se aprueba o se **desecha** la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;

Cuando los integrantes de la comisión o comisiones de que se trate, deciden que la propuesta legislativa que contiene la iniciativa a dictaminarse, resulta inviable para convertirse en

proyecto de decreto que merezca del conocimiento del Pleno del Congreso, asientan en el dictamen correspondiente que se desecha la iniciativa y ordenan su archivo definitivo.

A manera de ejemplo, me referiré al “Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se crea la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Gobernación”²⁹; documento mediante el cual fueron rechazadas dos iniciativas que planteaban leyes en materia de imagen institucional de los entes públicos del Estado de Michoacán de Ocampo, una denominada “Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo” presentada por un diputado³⁰ y la otra denominada “Ley de Perfil Institucional para el Estado de Michoacán de Ocampo” presentada por un ciudadano³¹, cuyo objeto consistía esencialmente en ambas propuestas restringir (prohibir de hecho) que cada nueva administración modificara la imagen institucional del gobierno, con el propósito de que no hicieran más ese gasto y el ahorro generado se destinara a otros rubros del gasto público.

El análisis que hizo la Comisión, consignado en el apartado de consideraciones, después de la infaltable transcripción de las respectivas exposiciones de motivos de las iniciativas, asientan que han acordado la improcedencia de las mismas y los motivos que dan para el efecto, se resumen en dos razonamientos esencialmente:

- 1) El propósito de las iniciativas es contrario a la División de Poderes, no obstante que esta pueda ser flexible, pues un “poder no puede arrogarse o atribuirse disposiciones que expresamente no le corresponden, como lo es la limitación para autónomamente determinar su imagen institucional.” (p.6); y
- 2) Las leyes que se proponían vulneraban el derecho humano al acceso a la información, toda vez que:

el conocer y diferenciar con nitidez primeramente los entes de gobierno, bajo la imagen institucional que autónomamente, forma parte de este derecho político de los

²⁹ El documento completo se puede consultar en el apartado de anexos del presente trabajo.

³⁰ Diputado que por cierto, cumple su tercer periodo como diputado (electo por principio de mayoría relativa en la LXXIII Legislatura y por representación proporcional en la LXXIV y LXXV) y en las tres legislaturas ha propuesto exactamente la misma iniciativa de Ley, desechada en las tres ocasiones.

³¹ La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo permite que cualquier ciudadano, sin más requisito que hacerlo por escrito dirigido al presidente del Congreso, señalando el fundamento legal, la exposición de motivos y el articulado propuesto, pueda presentar una iniciativa de ley o de reformas.

ciudadanos. Por tanto, limitar a los entes de gobierno para difundir su función y desempeño, sería contrario a la Constitución (p. 7).

En primera instancia se puede observar que los diputados integrantes de la comisión dictaminadora, determinan *a priori* que el objeto de las leyes propuestas son contrarias al principio constitucional de división de poderes, porque el hecho de la ley obligara a los “entes y poderes de gobierno a abstenerse de modificar su imagen institucional al inicio de sus periodos”, ello “implicaría que solamente exista una sola imagen que trascendería a través del tiempo, imposibilitando a los poderes y entes de modificar la imagen con la que se pretendan identificar” y que la “la imposibilidad de que asuman una imagen para darse a conocer para con la ciudadanía, implica una violación a la autonomía de los Poderes y Entes de gobierno”.

Desde el punto de vista de la dimensión formal de la argumentación, encontramos una anfibología evidente, pues al decir que la abstención de modificar la imagen, implica que solo haya una imagen y eso imposibilita modificar la imagen con la que se pretendan identificar, es decir lo mismo en el propio enunciado y afirmar que la causa es consecuencia y viceversa, además de que no explica en que consiste la violación a la autonomía, pues el hecho de que no cambie la imagen institucional, no implica que el legislativo le prohíba al ejecutivo hacer posible la aplicación de las leyes, o expedir reglamentos o disposiciones administrativas, es decir, no le invade competencias, mucho menos al poder judicial, porque la imagen institucional nada tiene que ver con el debido ejercicio de la función jurisdiccional.

No obsta mencionar que para intentar “justificar” la supuesta vulneración del principio de división de poderes, el dictamen cita textualmente cuatro tesis de jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, que versan sobre dicho principio, pero con argumentos falaces como el descrito en el párrafo anterior, intentan aplicarlas al caso concreto.

En el tema de la presunta violación de derechos humanos, en este caso el derecho de acceso a la información, el razonamiento que impone la Comisión es que si el Gobierno en turno no le pone a los componentes de su imagen institucional, los colores que identifican al partido político que lo llevó al poder por ejemplo o si no le ponen un distintivo mercadológico, no van a estar en condiciones de informarle al pueblo como es su obligación

sobre el desempeño de su gestión gubernamental y en consecuencia le violará su derecho humano de acceso a la información.

En su razonamiento, la comisión está convirtiendo el ego personal y partidista de la administración en turno (caso concreto poder ejecutivo), en un derecho humano, es decir, la población no tiene el derecho de saber “que está haciendo su gobierno”, sino de saber “qué está haciendo su gobierno **emanado del partido...**”.

Debo dejar claro que no es que esté de acuerdo con la iniciativa planteada o que considere que debió prosperar y convertirse en ley, simplemente hago el análisis estrictamente desde el aspecto argumentativo pues, reitero, en la justificación se fueron por conceptos que van más allá de lo planteado concretamente por las iniciativas, pues si bien la división de poderes y derecho humano de acceso a la información dan material para citar muchas jurisprudencias, el propósito de optimización del gasto público y de quitarle banalidad al presupuesto, que es en esencia el fin último de las iniciativas, ni siquiera es mencionado o referido por el dictamen, mucho menos combatido. Sobra decir también que, en el Estado de Michoacán de Ocampo, existe una “Ley del Escudo del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, el cual es, por definición (artículo 3) “el símbolo oficial de identidad del Estado” cuyo uso es además obligatorio en papelería oficial y optativo en los bienes muebles e inmuebles de los Poderes del Estado (artículos 13 y 14).

Asimismo, no omito mencionar también la existencia de la Ley General de Comunicación Social, que impone la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el gasto de propaganda gubernamental, mediante regulaciones y restricciones y, esa legislación, lejos de tacharse de inconstitucional, por el contrario, resulta reglamentaria de un dispositivo de la Carta Magna, del numeral 134.

La segunda limitación legal al uso de la argumentación, que aparece dentro del proceso legislativo del Estado de Michoacán y que se materializa también por conducto de las comisiones, es la caducidad, misma que, en los hechos no es otra cosa que un desechamiento de bolsillo, como se podrá observar a continuación.

El artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, dispone de manera expresa lo siguiente:

Aquellas iniciativas que **no fueren dictaminadas** durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, **serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina.**

Como puede apreciarse a simple lectura, la ley permite que una iniciativa no sea dictaminada, ello aún y cuando el diverso numeral 243 dispone que las comisiones deben rendir el dictamen respectivo dentro de los noventa días hábiles siguientes al que le hayan turnado la iniciativa, con opción de prórroga hasta por un periodo igual, la ley no impone ninguna consecuencia de sanción por incumplimiento a ese dispositivo, es decir, es una norma imperfecta que, abre la puerta a la caducidad establecida en el artículo 240 citado.

En este caso, lo que más se destaca para efectos del objeto del presente trabajo, es el hecho de que esa disposición deja al total arbitrio de la siguiente legislatura, mandar al archivo definitivo la iniciativa no dictaminada, sin pedir motivación, razón o argumento alguno, sino que, por ministerio de ley se le exime incluso de siquiera revisar la pertinencia de la iniciativa o las causas por las cuales no pudo ser dictaminada.

En este caso, no es difícil inferir que las causas por las cuales no se dictaminan son eminentemente políticas, porque si fueran jurídicas, emitiría un dictamen, no suficientemente motivado y carente de argumentación seguramente, de desechamiento de la iniciativa. En el dictamen con “Proyecto de Acuerdo por el que se Declara el Archivo Definitivo de Catorce Iniciativas de Decreto por las que se Reforman diversos ordenamientos del Estado de Michoacán de Ocampo”, visible en el apartado de anexos de del presente trabajo, se puede apreciar cómo, en masa, puede soslayarse el trabajo legislativo.

Y la ley misma permite que las comisiones hagan eso, sin siquiera tener que justificar plenamente por qué deciden no dictaminar, dando “argumentos” como éste: “la Comisión considero (*sic*) que lo establecido en las Iniciativas no era jurídicamente pertinente, por diversas causas”, por supuesto sin tomarse la molestia de consignarlas, y demeritando las propuestas de los integrantes de la legislatura anterior, aduciendo que: “ además de que en virtud que en el Plan de Trabajo de la propia Comisión se estableció realizar un proyecto para construir una nueva ley orgánica municipal, no era viable el dictamen de las mismas” (p.3).

Si bien es un dispositivo legal el que les permite archivar las iniciativas por no haber sido atendidas en su momento, en el fondo es un criterio a todas luces político, pues ese trabajo legislativo, institucional, no debe estar condicionado al hecho de que la persona que

lo hizo ya no está y, si consideran que estuvo mal hecho, fundamentarlo (no fundarlo en ley solamente).

Sin embargo, no se resistieron a simplemente invocar el numeral 240 ya mencionado, sino que en el último considerando del dictamen, los integrantes de la comisión “dictaminadora”, emiten una suerte de conclusión en la que, de manera disimulada, desechan las iniciativas:

“...a consideración de los integrantes de esta Comisión, las Iniciativas deben turnarse para su archivo, pues no recayó sobre las mismas acuerdo alguno. Así mismo, **se considera que las materias abordadas, no son procedentes** en los términos propuestos en dichas iniciativas” (p.3)

La tercera y última de las limitantes a que me referiré en este apartado, resulta ser, contradictoria y paradójicamente, el espacio en el que la argumentación en su dimensión pragmática debiera manifestarse en todo su esplendor, donde la persuasión, el diálogo y el convencimiento ocuparan un papel no sólo determinante, sino definitivo. Este lugar es la Discusión y Debate en Sesiones de Comisiones, el cual no obstante que constituye una etapa del proceso legislativo -inmersa a su vez en la etapa de dictamen, aclaro, pues cuando llega al Pleno si se suele ver ese debate- y que es un imperativo en el ejercicio de legislar, en ocasiones resulta nulo.

A manera de ejemplo claro y concreto, me permito atender al Acta de Reunión de Comisión, número 18/2017, de fecha 21 de agosto de 2017, en la que la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, dio lectura, “discusión” y aprobación al Dictamen por el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, mencionado y analizado anteriormente, para dar muestra de lo afirmado.

Como se desprende del acta, el punto tercero del orden del día de la reunión, se refería precisamente a la lectura, discusión y aprobación del proyecto de dictamen, pero sucede que en el texto del acta, cuando se llega a ese punto, esto es lo que fue consignado:

Para el desahogo del tercer punto del orden del día, el diputado...., solicitó al Secretario Técnico diera lectura al Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de

Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez terminada que fue la lectura, el diputado Presidente de la Comisión, somete a votación el Acuerdo, votando por unanimidad los Diputados presentes en favor del Dictamen, procediendo a la firma del documento para su presentación ante el Pleno del Congreso.

No existió discusión ni debate, no fue siquiera abierto el espacio para que alguno de los presentes se manifestara en relación con el proyecto, ni siquiera un posicionamiento en favor de la pertinencia (aunque como se mencionó anteriormente no la tenía), en resumen, nadie tenía argumento alguno que exponer en la etapa no propicia, sino creada *ex professo* para eso.

Cuando la comisión se reunió para supuestamente discutir el dictamen, no hubo retórica pues el Presidente de la Comisión habría podido disertar sobre las bondades de la Ley propuesta por ejemplo; pero tampoco hubo debate (dialéctica), a pesar de que había tres diputados presentes, según se desprende de las firmas del acta, no hubo intercambio, es decir, “el caso de relación social” en que se convierte la argumentación desde la concepción pragmática (Aguiló, 2015, p. 27) simplemente no fue posible entre los tres diputados.

No obstante, existe una razón que explica en una pequeña parte el por qué ni en las reuniones de comisiones ni en el texto de los dictámenes que emiten, se pueden apreciar argumentos, contraargumentos y debate; y es esto es así porque la elaboración de los dictámenes es encargada al secretario técnico de la comisión de que se trate, siempre con la consigna de “procede” o se aprueba la propuesta contenida en la iniciativa, o se desecha. Consigna ya “acordada” previamente, entre el Presidente de la Comisión y los demás integrantes de la misma, quizás con argumentos, quizás no, pero atendiendo a los intereses y cálculos políticos que para él y su grupo parlamentario resulten convenientes en ese momento. Por lo tanto, el Secretario Técnico hace un ejercicio de retórica (escrita y sin auditorio) para justificar el sentido del dictamen, lo que, como se ha observado a lo largo de este apartado de análisis, aunque cumple su cometido político (en la mayoría de las ocasiones también el jurídico, pero hay casos como en los aquí expuestos, con deficiencias) pero no con el de convencimiento argumentativo.

A manera de síntesis, y atendiendo a lo que nos ha arrojado el análisis de los documentos legislativos tomados a manera de ejemplo, es posible enlistar las deficiencias e

inconsistencias que revisten estos instrumentos, desde la perspectiva de las tres dimensiones de la argumentación.

- Excesiva citación textual de las exposiciones de motivos de las iniciativas;
- Carencia de estructura lógico-formal en los enunciados considerativos, por lo que ve al binomio premisa-conclusión;
- Recurrencia al uso de criterios jurisdiccionales en exceso, sin clarificar su posible aplicación al caso concreto, en este caso, la propuesta contenida en la iniciativa;
- Preeminencia de la justificación instrumental o técnica por sobre la justificación en sentido estricto;
- Referencias a “razones” de los integrantes de las Comisiones, que no se describen en ningún documento;
- Incumplimiento de uno de los requisitos de contenido de los dictámenes (argumentos, motivos y razones) que impone el artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo;
- Limitaciones legales al ejercicio argumentativo en la elaboración de dictámenes, como el desechamiento y la caducidad;
- Utilización de la caducidad para evitar dictaminar temas incómodos; e,
- Inexistencia de discusión y debate reales en la elaboración de dictámenes como limitación política del ejercicio argumentativo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis descriptivo y reflexivo realizado a lo largo del presente trabajo de obtención de grado, tanto de los aspectos legales como teórico-conceptuales que muestran las características del dictamen legislativo, visto desde dos perspectivas, como documento y como etapa del proceso legislativo, podemos destacar la suma relevancia que tiene, puesto que constituye la antesala de la legislación.

Al emanar el dictamen legislativo de un órgano del Estado que tiene carácter, más que jurídico, eminentemente político, como lo es un Poder Legislativo y, en el caso de nuestro objeto de estudio, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el ejercicio argumentativo deviene más que conveniente, imperativo y necesario en la búsqueda de acuerdos y consensos para la elaboración de leyes, desde la etapa del dictamen.

La conceptualización del derecho como argumentación y de la argumentación jurídica en sí, ha venido evolucionando a la par del desarrollo del pensamiento jurídico, representado en escuelas o paradigmas jurídicos, que fueron desde la concepción iusnaturalista del derecho, pasando por el realismo, positivismo, escepticismo jurídico, hasta llegar al moderno concepto de postpositivismo, que indistintamente se le llama también constitucionalismo y neoconstitucionalismo.

En esta última corriente es en donde la argumentación encuentra su principal espacio de influencia, pues al estar cimentada en la alineación y necesaria congruencia de las normas con los principios y valores constitucionales, la argumentación será la herramienta que permitirá hacer ese vínculo y que éste, sea válido.

En esa tesitura, un ejercicio de argumentación con presencia en el proceso de creación de leyes, influye en la calidad de las mismas y en consecuencia fortalece al Estado Constitucional de Derecho, que es la materialización política del pensamiento postpositivista.

Para entender de mejor manera las bondadosas implicaciones de un ejercicio de argumentación en el proceso de elaboración de leyes, se llevó a cabo un breve análisis teórico de lo que significa esta argumentación jurídica, enfatizando en las tres concepciones o dimensiones que de ésta nos dan los estudiosos del derecho y de la argumentación jurídica a

través de la doctrina: la dimensión formal, la dimensión material y la dimensión pragmática de la argumentación.

Cada una de ellas con sus elementos propios, características, beneficios y limitaciones, nos dan fundamentos para asegurar que los documentos legislativos referidos como dictámenes, en su elaboración, deben tener argumentación en sus tres vertientes, para contribuir de mejor manera en la calidad de las leyes que nos rigen.

Del análisis realizado a los dictámenes tomados a manera de ejemplo, se desprende que el apartado de consideraciones, donde debiera estar la argumentación, mayoritariamente se destina citar la exposición de motivos de las iniciativas y, en su caso manifestar que están de acuerdo con las mismas, por sin expresar el por qué.

En el mismo sentido, en tres de los ejemplos analizados se pudo observar que los enunciados que componen la parte considerativa del dictamen, no reúnen los elementos que debiera tener un argumento desde la dimensión formal, es decir, en su estructura carecen de lógica-formal, donde no hubo premisas que explicaran la conclusión y eso en el caso en que se pudo inferir alguna.

En lo correspondiente a la dimensión o concepción material de la argumentación, los ejemplos no mostraron en sus considerandos que las aseveraciones consignadas fueran soportadas con hechos concretos, reales, datos reconocidos y legitimidad en cuanto a la norma propuesta respecto de impactos reales y positivos en la sociedad en general en grupos sociales determinados; salvo en un caso de los analizados.

Haciendo el análisis desde la perspectiva pragmática, pudo determinarse que en los casos en que se recurrió a la retórica técnica de persuasión y convencimiento mediante el lenguaje, ésta se quedó en lugares comunes y muy generales no dirigidos al “auditorio” para convencer, simplemente se trata de recitaciones que por sentado se dan como válidas.

En ningún dictamen de los analizados como ejemplos se percibió un ejercicio de dialéctica como forma de argumentación desde su dimensión pragmática.

Pudimos encontrar también, tres limitaciones que son, si acaso involuntariamente, impuestas a la argumentación pragmática en la elaboración de un dictamen legislativo, como el desechamiento de iniciativas sin exigir justificaciones o argumentos sustentados; el archivo definitivo por caducidad y la ausencia de debate en las reuniones de comisiones en las que se aprueban proyectos de dictámenes o se desechan iniciativas.

El estudio realizado permitió visualizar que más allá de intentos de convencimiento y a partir de éste lograr consensos o acuerdos para la emisión de dictámenes, en el Congreso de Michoacán de Ocampo operan primordialmente los arreglos, cálculos e intereses políticos que las circunstancias del momento impongan y, en el escenario más amigable, se limiten a mencionar que la norma propuesta no va en contra de laguna otra; pero eso sí, debate y diálogo formal documentado ya sea en el acta de reunión de comisiones o en el texto del dictamen, resulta inexistente.

Por todo ello, se considera que un planteamiento que vaya encaminado a que en la elaboración de dictámenes sea requisito obligatorio para la comisiones de dictamen del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, que en dicho documento consignen de manera expresa, siguiendo una argumentación jurídica que contemple en lo posible características propias de sus tres dimensiones, estableciendo a su vez de manera concreta las ventajas y beneficios que esa norma aportará a la población o a sectores específicos de la misma, incidirá de manera positiva en la calidad de las leyes que expida el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (o cualquier órgano legislativo del país) fortaleciendo así la instauración y permanencia del Estado Constitucional de Derecho.

Por todo lo anterior, la propuesta que se hace en el presente trabajo consta de dos partes: una propuesta de formalización del requisito de argumentar el dictamen, y una propuesta sobre los elementos básicos que deberían ser incorporados. Por lo que corresponde a la primera parte de la propuesta, señalo que es conveniente, establecer como requisito de los dictámenes, en la fracción II del primer párrafo y en el párrafo segundo del artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en los términos siguientes:

ARTÍCULO 244. Los dictámenes deberán contener

I.

II.La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos **respetando las reglas de la lógica en cuanto a la estructura de los mismos**, que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida **y asentando de**

manera expresa el impacto positivo, precisando ventajas y beneficios, que tendrá la norma propuesta en la sociedad en general o en grupo social determinado;

III.

IV.

V.

VI.

Antes de presentar los dictámenes a la Conferencia, las comisiones deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo; **la Conferencia verificará que el dictamen cumpla con lo establecido en la fracción II del párrafo anterior.**

Las comisiones, cuando sea necesario, podrán ampliar su dictamen siempre y cuando la materia sea la misma.

De la misma manera, se propone la modificación del artículo 240 de la propia Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, conforme a lo siguiente:

ARTÍCULO 240. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina, **debiendo en todo caso estarse a lo dispuesto por el artículo 244 fracción III, para efectos de justificar dicha determinación.**

La segunda parte de la propuesta, consiste en una suerte de guía básica de componentes (quíeráse requisitos) mínimos que se consideran idóneos para que el dictamen cumpla en lo posible con un ejercicio argumentativo de convencimiento que le brinde solidez a la norma a la luz de un Estado Constitucional de Derecho, sin que ello implique pretender soslayar el inevitable (si acaso necesario) sesgo político que impera en un órgano del Estado como éste.

Como primer aspecto, allende los requisitos meramente de forma como los datos de identificación de la iniciativa que se dictamina o los fundamentos legales que dan sustento a las atribuciones de la Comisión o Comisiones para emitir el Dictamen, resultará necesario establecer los aspectos primarios de pertinencia de la norma (entendida como nueva Ley, reforma, adición o derogación) como por ejemplo que no exista ya en otra legislación, que la materia sea competencia del legislador local y la probabilidad de que pueda contraponerse a leyes ya existentes, ya sea de jerarquía superior o igual.

Ese primer ejercicio permitirá inferir la viabilidad de la iniciativa y, por lo tanto, la identificación de posibles premisas que concluyan en su aprobación o desechamiento. Si es a todas luces contraria a una ley superior, la argumentación se centrará en que no es factible por cuestiones de competencia o de visiblemente probable vulneración de normas constitucionales, preponderantemente relativas a Derechos Humanos. Lo ideal sería que este aspecto sea consignado una vez asentados los fundamentos de competencia.

En la cita de cada uno de los párrafos de la exposición de motivos de la iniciativa de que se trate, hacer un ejercicio sencillo de aceptación/confirmación o de refutación/debilitamiento en su caso de lo afirmado en cada enunciado o párrafo.

Respecto de la exposición de motivos, resultará conveniente detectar las situaciones concretas que serán reguladas por la norma propuesta y el impacto que tendrá en ellas. Esto contribuirá a fortalecer el atributo de calidad de la ley, mencionado anteriormente.

Asimismo, se propone que el Dictamen contenga los argumentos que cada integrante de la Comisión (sin necesidad de especificar el nombre, eso se desprende del acta de reunión de Comisión) haya dado a favor si el dictamen va a ser afirmativo o en contra si el dictamen será de desechamiento.

Especificar de la manera más clara posible los beneficios que traerá la norma, si son tangibles con mayor razón, a determinado grupo social o a la sociedad en general, a efecto de confirmar la pertinencia de la norma propuesta.

Otro componente o aspecto que considero importante debe contener el dictamen legislativo es un apartado en el que se exprese cómo la norma propuesta, ya sea que promueve, fomenta o fortalece el respeto y protección de los derechos humanos consagrados en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contemplando por supuesto instrumentos internacionales.

Adicionalmente, un apartado que contenga el análisis técnico, ya sea jurídico, económico o financiero, dependiendo de la materia que se pretenda regular, con la citación de datos, cifras y normas relacionadas que, en primer lugar, le den viabilidad a la propuesta y, en segundo, que sirvan como elementos de medición del impacto de la norma, lo que puede denominarse como análisis costo-beneficio. Este apartado no requiere de juicios o argumentos persuasivos pues, se entiende, se consignarán datos reconocidos y presuntamente incontrovertibles.

Vinculado al aspecto técnico, debe mencionarse el aspecto relativo a la viabilidad presupuestal que implica la norma propuesta, sobre todo si ésta implica la creación de dependencias, entidades u cualquier órgano que requerirá presupuesto público para su funcionamiento, tomando en cuenta también el ejercicio o año fiscal en que iniciará operaciones, de ser posible también, la alineación de la norma a alguno de los ejes, objetivos o acciones del Plan Estatal de Desarrollo.

De la misma manera, será deseable también que el Dictamen mencione de manera general los ámbitos de aplicación de la norma y los órganos del Estado que tendrán esa competencia, así como, las posibles directrices de aplicación; esto con la intención de que no se derive simplemente a la esfera administrativa del Ejecutivo, vía reglamento.

Como otro requisito del Dictamen que puede parecer de forma pero que, en mi opinión puede incidir, aunque sea apenas perceptiblemente, en la consolidación de un Estado Constitucional de Derecho, es el uso de un lenguaje incluyente, no discriminatorio, no sexista y con perspectiva de género, que muestre como desde el ejercicio argumentativo de creación de una Ley, se tiene el compromiso con los Derechos Humanos de las mujeres y otros grupos denominados “vulnerables”.

Por último, la conclusión (de la parte considerativa) del Dictamen, en la que de manera muy concreta y clara se consignen los beneficios de la norma propuesta, los problemas que pretende resolver y como lo haría, si es a un grupo social determinado o en general y, de ser posible, cómo contribuye a la cultura de respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos.

Esta propuesta de guía básica de contenido, de la parte considerativa que considero podrían (o deberían) reunir los Dictámenes que emiten las comisiones del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, puede ser sintetizada de la siguiente manera:

GUÍA BÁSICA DE CONTENIDO ARGUMENTATIVO DE LOS DICTÁMENES

- Determinación de la viabilidad de la iniciativa en cuanto a que no se contraponga con normas de Derechos Humanos o leyes de jerarquía superior;
- Confirmación o refutamiento de afirmaciones expresadas en la exposición de motivos de la iniciativa que se dictamina;

- Las situaciones concretas que serán reguladas por la norma y el impacto que tendrá en ellas;
- Argumentos expresados a favor, si el Dictamen es aprobatorio; o los vertidos en contra, si es para desechar;
- Especificación de los beneficios, tangibles o intangibles, que traerá la norma y a que grupo social serán dirigidos;
- Mención de cómo la norma promueve, fomenta o fortalece el respeto y protección de los Derechos Humanos;
- Análisis técnico o de Costo-Beneficio, expresión de datos, cifras o hechos incontrovertibles que sustentan viabilidad económica, social o financiera de la propuesta, sus impactos y la posible medición de éstos.
- Viabilidad presupuestal, si reviste la creación de dependencias, entidades u órganos del Estado y sus implicaciones, así como alineación a ejes, objetivos o acciones del Plan Estatal de Desarrollo;
- Ámbitos de aplicación de la norma, órganos del Estado que tendrán esa competencia y directrices de aplicación;
- Uso de lenguaje incluyente, no discriminatorio, no sexista y con perspectiva de género; y,
- Conclusión en la que se incluyan de manera concisa los beneficios de la norma, a que grupo social van dirigidos, las necesidades o problemas que pretende resolver y la forma en que contribuye a la promoción del respeto y protección de los Derechos Humanos.

Estando consciente y sin pasar por alto que quizás la simpleza de la propuesta de reforma legislativa concreta y de Guía Básica de Contenido de los Dictámenes puede resultar insuficiente para arraigar en la cultura política y de trabajo legislativo del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el uso de la argumentación jurídica en la elaboración de los dictámenes, sí estoy convencido de que puede ser un comienzo legítimo para que, si bien por imposición legal y no por convencimiento, la forma de crear leyes en mi Estado experimente un cambio positivo para todos.

Referencias

- 1.- Aguiló, Josep. (2015) *El arte de la mediación. Argumentación, negociación y mediación*. España: Trotta.
- 2.- Alexy, Robert. (2014) *Teoría de la argumentación jurídica: La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (M. Atienza e I. Espejo, Trad. 2ª ed.). España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (Trabajo Original publicado 1978).
- 3.- Atienza, Manuel. (1997) *Contribución a una Teoría de la Legislación*. España: Civitas.
- 4.- Atienza, Manuel. (2007) Constitución y Argumentación. *Anuario de Filosofía del Derecho. Ponencias de las XXI Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política: problemas actuales de la Filosofía del Derecho*(24). 1997-228.
<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/204514>
- 5.- Atienza, Manuel. (2013) *Curso de Argumentación Jurídica*. España: Trotta.
- 6.- Atienza, Manuel y Ferrajoli, Luigi. (Ed.) (2017) *Jurisdicción y Argumentación en el Estado Constitucional de Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10611>

- 7.- Bayardo, Alberto, (2019) Calidad de la producción legislativa del Congreso de Jalisco en el periodo 2012-2018. En M. Montaña Reyes y M. A. Cortés Guardado (Eds.), *La profesionalización de la política* (1a ed., pp. 221–257). Guadalajara: Universidad de Guadalajara. <https://alacip.org/wp-content/uploads/2021/09/MONTANO-REYES-GUARDADO-Coords.-La-profesionalizacion-de-la-politica.pdf>
- 8.- Cáceres Nieto, Enrique. (2015) *Epistemología Jurídica Aplicada. Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho. Vol 3*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3876/16.pdf>
- 9.- Cervera, Gonzalo. (septiembre 2019) Naturaleza y Elementos del Dictamen Legislativo. *Quórum Legislativo #127, Revista del Centro de Estudios de Derecho y Prácticas Parlamentarias*.
<http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cedip/B/CEDIP-70-XLI-B-naturalezayelementosdictalegis-3-2019.pdf>
- 10.- Cervera, Gonzalo. (marzo 2020) Instrumentos procedimentales y metodológicos de la dictaminación. *Quórum Legislativo #129, Revista del Centro de Estudios de Derecho y Prácticas Parlamentarias*.
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Quorum-Legislativo>

- 11.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). Congreso Constituyente. Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_190221.pdf
- 12.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. (1918, 5 de febrero). XXXVI Legislatura del Estado, en su carácter de Constituyente. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
<http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-REF-24-JUNIO-2020-SEGUNDA-REF.pdf>
- 13.- *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Real Academia Española (RAE)* (2020). <https://dpej.rae.es/lema/procedimiento-legislativo>
- 14.- Dictamen con Proyecto de Acuerdo mediante el cual se abroga la Ley que Regula el Uso del Cubrebocas en el Estado de Michoacán, elaborado por la Comisión de Salud y Asistencia Social. (2022, 19 de octubre). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, LXXV Legislatura. Gaceta Parlamentaria.
<http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-057-I-A-19-10-2022-Dictamen-Decreto-se-abroga-la-Ley-que-regula-el-uso-cubrebocas-elaborado-por-la-Comisi%C3%B3n-de-Salud-y-Asistencia-Social.pdf>
- 15.- Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se declara el archivo definitivo de catorce iniciativas de decreto por las que se reforman diversos ordenamientos del Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal y

Límites Territoriales. (2018, 12 de diciembre). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, LXXIV Legislatura. Gaceta Parlamentaria.
<http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-011-P-bis-12-12-2018.pdf>

16.- Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se crea la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Gobernación. (2022, 7 de julio). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, LXXV Legislatura. Gaceta Parlamentaria. <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-045-XVIII-Q-07-07-2022-Dictamen-Acuerdo-Ley-Imagen-Institucional-Comisi%C3%B3n-de-Gobernaci%C3%B3n.pdf>

17.- Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por las Comisiones de Gobernación; Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán; Jurisdiccional; de Justicia; y de Puntos Constitucionales. (2017, 6 de junio). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, LXXIII Legislatura. Gaceta Parlamentaria.
<http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-II-075-E-V-06-06-17.pdf>

18.- Dictamen con Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán, elaborado por las comisiones de Salud y Asistencia Social y de Gobernación. (2020, 30 de diciembre). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, LXXIV Legislatura. Gaceta Parlamentaria.
<http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-128-III-C-30-12-2020.pdf>

- 19.- Dictamen que emite la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo. (2017, 21 de agosto). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. LXXIII Legislatura. <http://congresomich.gob.mx/file/Dictamen-609.pdf>
- 18.- Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Jóvenes y Deporte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se expide la Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. (2017, 21 de agosto). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. LXXIII Legislatura. Gaceta Parlamentaria. <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-II-079-Q-XVIII-28-06-17.pdf>
- 19.- Ferrer Mac-Gregor, et al. (Ed.) (2014) *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2da. Ed. México.
- 20.- García, Juan Antonio (2016) ¿Qué es ponderar? *En Revista Iberoamericana de Argumentación*, 13, UNED. <https://revistas.uam.es/ria/article/view/8043/8325>
- 21.- Gil, et. al. (2012) *Ensayo sobre las Teorías de la Argumentación según Manuel Atienza*. Venezuela: Universidad del Zulia Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. http://www.ula.ve/ciencias-juridicas-politicas/images/NuevaWeb/Prof_Bartolome/bart5.pdf

- 22.- Gordillo, Agustín Alberto (2013) *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo*. Argentina: Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
- 23.- Kelsen, Hans (1982) *Teoría Pura del Derecho* (Vernengo, Roberto J. Trad.) Universidad Nacional Autónoma de México (Trabajo original publicado en 1960)
- 24.- Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2011, 15 de junio). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORGANICA-Y-DE-PROCEDIMIENTOS-DEL-CONGRESO-DEL-ESTADO-29-DE-DCIEMBRE-DE-2020.pdf>
- 25.- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, (2015, 8 de septiembre). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-MECANISMOS-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-REF-23-DE-DICIEMBRE-DE-2019.pdf>
- 26.- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016, 18 de julio) Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

- 27.- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo. (2017, 18 de julio). Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-RESPONSABILIDADES-ADMINISTRATIVAS-28-DE-JULIO-2020.pdf>
- 28.- Locke, John, (2006) *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un Ensayo acerca del verdadero origen alcance y fin del Gobierno Civil.* (Mellizo Cuadrado, Carlos, Trad. 2da ed.) España: Tecnos. (Trabajo Original publicado 1690).
- 29.- MacCormick, Neil. (2011) Argumentación e Interpretación en el Derecho. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 33. España. Doxa. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32593/1/Doxa_33_04.pdf
- 30.- Marcilla, Gema (2004) Argumentación jurídica y racionalidad legislativa en el Estado Constitucional. *Anuario de Filosofía del Derecho*. España: Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-2004-10033700352
- 31.- Mora, Daniel. (2018) *Derecho Procesal Legislativo. El proceso legislativo en los congresos estatales de México.* México: Cienpozuolos.

- 32.- Nava, Alejandro. (2020) *Argumentación Jurídica*. México. Instituto Nacional de Ciencias Penales INACIPE.
- 32.- Perelman, Chaim y Olbrechts-Tyteca, Lucie. (1989) *Tratado de la Argumentación, La Nueva Retórica*. España, Gredos.
- 33.- Pozzolo, Susanna. (1998). Apuntes sobre Neoconstitucionalismo. En Fabra, J. y Núñez, Á. (Eds) *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, Volumen Uno*. (pp. 363-405). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/13.pdf>
- 34.- Reglamento de la Cámara de Diputados. (2010, 24 de diciembre.). Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_270421.pdf
- 35.- Toulmin, Stephen. (2007) *Los Usos de la Argumentación*. España: Península.
- 36.- Van Emereen, Frans H. (2019) *La teoría de la argumentación: Una perspectiva pragmatialéctica*. Perú, Palestra.

ANEXOS



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO
SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



HONORABLE ASAMBLEA

A la comisión de Gobernación se turnaron diversas iniciativas de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo.

ANTECEDENTES

En Sesión de Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura, celebrada el día 05 de julio de 2017, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por el diputado Carlos Humberto Quintana Martínez, turnada a la comisión de Gobernación, para su estudio, análisis y dictamen.

En Sesión de Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura, celebrada el día 13 de julio de 2017, se dio lectura a la Iniciativa de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por el C. Daniel Chávez García, Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, turnada a la comisión de Gobernación, para su estudio, análisis y dictamen.

En Sesión de Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura, celebrada el día 14 de julio de 2017, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por la diputada Adriana Hernández Iñiguez, turnada a la comisión de Gobernación, para su estudio, análisis y dictamen.

Del estudio y análisis realizado por las comisiones que dictaminan, se llegó a las siguientes:

CONSIDERACIONES

El Congreso del Estado tiene facultad para reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, con base en lo establecido por el artículo 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



Esta comisión de Gobernación, es competente para estudiar, analizar y dictaminar las Iniciativas de Ley, Decretos y propuestas de Acuerdo, conforme a lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Iniciativa presentada por el diputado Carlos Humberto Quintana Martínez, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente:

“Los datos personales han venido adquiriendo una enorme relevancia en los últimos años. Los avances en la tecnología han sido positivos, pero, por otro lado, han traído consigo incalculables riesgos y afectaciones a la vida y dignidad de las personas, pues a través de estos datos puede llegar a revelarse la parte íntima de su vida.

Este derecho, que tiene toda persona a reservar una parte de su vida, se encuentra en constante riesgo. Es innegable que gran parte de esta información se encuentra en posesión de las autoridades del Estado y de los municipios, que en muchas ocasiones se ha hecho un mal uso de ella. Por eso, el manejo inadecuado de estos datos no puede dejar de tener consecuencias.

Por otro lado, es importante tener presente que este riesgo impacta en la vida de las personas, buen nombre, prestigio y presunción de inocencia. Pero también se vuelve una parte primordial de la seguridad pública, y un derecho fundamental en cualquier Estado democrático, como lo es México.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 26 de enero de 2017, se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que es reglamentaria del artículo 6º constitucional, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Esta ley estableció como uno de sus objetivos el de distribuir las competencias de los organismos garantes de las entidades federativas, con las del organismo de la federación, en dicha materia. También, en el transitorio segundo, se estableció el deber de ajustar las leyes de las entidades federativas a esta Ley General, en un plazo de seis meses. Es decir, el plazo concluirá el 26 de julio próximo. En este sentido, la Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados viene a



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



complementar la normatividad que en materia de transparencia este Congreso, y esta Legislatura en particular ha venido impulsando desde hace tiempo.

En Michoacán contamos una ley de transparencia armonizada con la legislación nacional, y conforme a los tratados internacionales en los que nuestro país es parte; sin embargo no es así en lo que toca a la protección de datos personales que se encuentran en posesión de cualquier autoridad.

En este sentido, la ley vigente en materia de transparencia en nuestro Estado, publicada en mayo de 2016 en el Periódico Oficial del Estado, estableció en su transitorio SEXTO que "Las normas relativas a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerán vigentes hasta en tanto entre en vigor la Ley estatal de la materia derivada de la Ley General que deba expedirse, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015."

La ley que presento provee lo necesario para cumplir con lo estipulado en la Constitución de la República, en la Ley General de la materia, y en el transitorio SEXTO de la ley de transparencia de Michoacán, y para que, de esta manera, toda persona pueda ejercer los derechos de acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales, así como para manifestar su oposición a determinado tratamiento que se le esté dando a sus datos, mediante procedimientos rápidos y expeditos.

Establece, también, adicionales competencias al Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, colocándolo como el órgano que dirigirá y vigilará el cumplimiento de esta Ley, y garantizar así la protección y correcto tratamiento de los datos personales de los michoacanos. Para esto, el Instituto vigilará y verificará dicho cumplimiento, a partir de denuncias o, incluso, de oficio cuando cuente con indicios que hagan presumir la existencia de violaciones a esta ley.

Para esto, el Instituto conocerá, sustanciará y resolverá del recurso de revisión, que podrá interponer quien considere que una autoridad esté contraviniendo las



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



disposiciones de esta Ley, en perjuicio de la integridad, disponibilidad y confidencialidad de sus datos personales.

Pero también se establecen principios y deberes que deberán observar en todo momento los sujetos obligados por esta Ley. Se establecen también las modalidades de avisos de privacidad, mediante el cual se le informa al titular de los datos sobre los propósitos de su tratamiento; así como medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para proteger los datos de las personas.

Regula también un procedimiento simplificado para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de toda persona respecto al manejo de su información. Este procedimiento lo resolverá la Unidad de Transparencia de cada sujeto obligado, en un plazo no mayor a veinte días, pudiendo ser ampliado hasta diez días, por una sola ocasión, y contra la negativa de dar trámite procederá el recurso de revisión, y a su vez en contra de éste procederá el recurso de inconformidad, que conocerá en Instituto Nacional de Transparencia conforme a lo dispuesto en la Ley General.

Contempla también prácticas que deberán efectuar los sujetos obligados para mejorar la protección en el tratamiento de la información personal y de la operación de sus bases de datos.

Se contempla a los Comités de Transparencia y a las Unidades de Transparencia, a las que se refiere la ley de transparencia, como las máximas autoridades al interior de cada sujeto obligada, en esta materia. Para lo cual se le establecen nuevas competencias para coordinar, supervisar y realizar acciones encaminadas a garantizar el derecho a la protección de los datos personales, pero estableciendo una comunicación de auxilio y orientación a los titulares de los datos que así lo requieran.

En la parte final de la ley se establecen determinadas medidas de apremio que podrá imponer el Instituto para asegurar el cumplimiento en sus determinaciones. Así como un catálogo de sanciones aplicables a los infractores de la presente ley.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



Por otro lado, esta Ley vendrá a colocar a Michoacán como uno de los primeros estados en armonizar su marco normativo con el nacional y así, participar de manera precisa y eficiente con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, pues es en conjunto con esta instancia como articularemos mejores mecanismos y políticas públicas en esta materia.

La Iniciativa presentada por el ciudadano Daniel Chávez García, Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente:

"Esta propuesta de iniciativa ha sido realizada con base en un amplio consenso entre la sociedad y gobierno, el cual ha sido efectuado a través de las labores especializadas en la materia, que como Comisionado del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como integrantes del Sistema nacional de Transparencia, he venido realizando, por lo que se considera una propuesta acorde con la realidad y necesidades en cuanto al uso, trato y protección de los datos personales que constituyen, conforman y se relacionan con diversos derechos humanos cuya observancia resulta obligatoria para todas las autoridades del estado mexicano".

La Iniciativa presentada por la Diputada Adriana Hernández Iñiguez, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente:

"El catálogo de derechos humanos se ha ampliado de manera consistente en nuestra Constitución a lo largo de los últimos años. Las reformas de 2011, significaron un cambio de paradigma fundamental que sintonizó al sistema de nuestro país con los mejores postulados contenidos en las convenciones y tratados internacionales. Tales modificaciones no fueron de letra, sino que vinieron acompañadas de instrumentos jurídicos e instituciones adecuadas para hacerlos valer, lo que explica la expedición de una nueva Ley de Amparo y un Código Nacional de Procedimientos Penales, la instauración de un nuevo modelo de juzgamiento penal, la dotación de nuevas facultades de investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la creación de nuevos juzgados penales adaptados a las exigencias de la situación imperante. Ciertamente que una construcción de esta naturaleza tiene que ser compleja, dado que involucra a los tres niveles de gobierno y exige la aplicación de amplios recursos

5



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



presupuestales, pero, sobre todo, porque requiere de dotar de una nueva mentalidad a los operadores de los tres Poderes de la Unión y de las Entidades Federativas, a la cual no se puede acceder más que a través de la capacitación permanente. Las reformas a las que nos hemos referido fueron aprobadas desde la pasada administración federal, pero su profundización ha encontrado terreno fértil durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. La conformación del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión, requirió de la colaboración de nuestro instituto político para llevar a buen puerto tales enmiendas. Así lo entendimos y por ello asumimos nuestra responsabilidad para emprender tales modificaciones. Aceptamos involucrarnos en este proceso y hacer valer nuestro peso legislativo, porque sabemos de la bondad de tales adecuaciones, pero también porque es nuestro interés generar ciudadanía. Una parte importante de las reformas a que nos hemos venido refiriendo pasan por la instauración de un régimen de derechos aplicables al campo de los datos personales. Es así como, de la lectura de nuestra Ley Fundamental, podemos obtener diversas disposiciones tendientes a regular este importante rubro de la vida de los mexicanos, el cual se relaciona con su derecho a la intimidad y a la privacidad, nociones que ya venían insertas en el documento del Constituyente de 1917, pero que era imperativo adecuar a los tiempos presentes. Fue así como se incluyeron en el artículo 6º constitucional un par de adiciones en sus fracciones II y III, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, las cuales establecen, por una parte, que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, y por la otra, que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Tales adecuaciones vinieron acompañadas de la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un organismo especializado, imparcial y colegiado, al cual se le dotó de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, mediante Decreto publicado el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, mismo que es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



términos que establezca la ley. El referido organismo garante, de acuerdo con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016, tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También les es dado conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. 4 Por su parte, el artículo 16 Constitucional fue sujeto a modificación por el Constituyente Permanente, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. Como parte de la reforma penal aprobada desde 2008, se incluyó en la Carta Magna un catálogo de derechos a favor de las víctimas u ofendidos, disponiéndose como uno de éstos el resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. Otra nueva disposición agregada al texto constitucional, fue la facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, así como para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. De igual manera, se facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, mismas que podrán ejercitarse, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. De acuerdo con tal disposición, también los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas podrán ejercer esta clase de acciones en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales. El artículo 116 contempla que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. Una vez que fue establecido el referido marco constitucional en materia de datos personales, las disposiciones transitorias del decreto publicado el 7 de febrero de 2014, dispusieron que el Congreso de la Unión debe expedir la Ley General del artículo 6° en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del mismo, obligación que fue cumplimentada con la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada el 26 de enero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación. En el artículo segundo transitorio del referido Decreto se contempla que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las Entidades Federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en dicha ley en un plazo de seis meses siguientes, contado a partir de la entrada en vigor de la misma y es como consecuencia de este dispositivo que sometemos a la consideración de esta Asamblea la presente iniciativa: una propuesta que tiene como objetivo principal armonizar la legislación de nuestro Estado a la par de las disposiciones expedidas por la Federación, proteger el derecho a la protección de datos personales, otorgar nuevas facultades a las autoridades competentes y establecer nuevas obligaciones a los sujetos obligados. Se trata de una iniciativa que establece las bases, principios y procedimientos para garantizar el

8



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados, incluyendo dentro de estos a los sindicatos y a cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal. Es una Ley que tiene como finalidades específicas las siguientes:

- Establecer las bases y condiciones que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;*
- Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento;*
- Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales;*
- Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales;*
- Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en la Ley, y*
- Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte del Organismo garante, que es el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. La presente iniciativa se adecúa a los avances logrados por las tecnologías de la información y por ello será aplicable a cualquier tratamiento de datos personales que obren en soportes físicos o electrónicos, con independencia de la forma o modalidad de su creación, tipo de soporte, procesamiento, almacenamiento y organización. Se establecen como principios a observar por los responsables los de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales. El responsable deberá contar con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma libre, específica, e informada. En la obtención del consentimiento de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad declarada conforme a la ley, se estará a lo dispuesto en las reglas de representación previstas en la*



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



legislación civil que resulte aplicable. A efecto de proteger la veracidad de los datos personales, se prevé que el responsable deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión. Al igual que en la norma de carácter general, en la iniciativa se dispone que el responsable deberá establecer y documentar los procedimientos para la conservación y, en su caso, bloqueo y supresión de los datos personales que lleve a cabo, en los cuales se incluyan los periodos de conservación de los mismos. En tales procedimientos, el responsable deberá incluir mecanismos que le permitan cumplir con los plazos fijados para la supresión de los datos personales, así como para realizar una revisión periódica sobre la necesidad de conservar los datos personales. De igual forma, se propone que el responsable deberá informar al titular, a través del aviso de privacidad, la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales, a fin de que pueda tomar decisiones informadas al respecto. Dicho aviso deberá estar redactado y estructurado de manera clara y sencilla y podrá ser simplificado o integral. Entre los mecanismos que deberá adoptar el responsable para cumplir con el principio de responsabilidad establecido en la presente Ley están, al menos, los siguientes: • Destinar recursos autorizados para la instrumentación de programas y políticas de protección de datos personales; • Elaborar políticas y programas de protección de datos personales, obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable; • Poner en práctica un programa de capacitación y actualización del personal sobre las obligaciones y demás deberes en materia de protección de datos personales; • Revisar periódicamente las políticas y programas de seguridad de datos personales para determinar las modificaciones que se requieran; • Establecer un sistema de supervisión y vigilancia interna o externa, incluyendo auditorías, para comprobar el cumplimiento de las políticas de protección de datos personales; • Establecer procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares; • Diseñar, desarrollar e implementar sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos personales, de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley, y • Garantizar que sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



personales, cumplan por defecto con las obligaciones previstas en la Ley. Con independencia del tipo de sistema en el que se encuentren los datos personales o el tipo de tratamiento que se efectúe, el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad. Serán consideradas como vulneraciones de seguridad, en cualquier fase del tratamiento de datos, al menos, la pérdida o destrucción no autorizada; el robo, extravío o copia no autorizada; el uso, acceso o tratamiento no autorizado, o el daño, la alteración o modificación no autorizada. En caso de que ocurra una vulneración a la seguridad, el responsable deberá analizar las causas por las cuales se presentó e implementar en su plan de trabajo las acciones preventivas y correctivas para adecuar las medidas de seguridad y el tratamiento de los datos personales si fuese el caso a efecto de evitar que la vulneración se repita. El responsable deberá informar sin dilación alguna al titular y al Instituto, las vulneraciones que afecten de forma significativa los derechos patrimoniales o morales, en cuanto se confirme que ocurrió la vulneración y que el responsable haya empezado a tomar las acciones encaminadas a detonar un proceso de revisión exhaustiva de la magnitud de la afectación, a fin de que los titulares afectados puedan tomar las medidas correspondientes para la defensa de sus derechos. En el capítulo relativo a los derechos de los titulares se establece que, en todo momento éstos o sus representantes podrán solicitar al responsable, el acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de los datos personales que le conciernen, derechos que son considerados de manera coloquial como "ARCO". De esta forma, el titular tendrá derecho a:

- Acceder a sus datos personales que obren en posesión del responsable, así como conocer la información relacionada con las condiciones y generalidades de su tratamiento;*
- Solicitar al responsable la rectificación o corrección de sus datos personales, cuando estos resulten ser inexactos, incompletos o no se encuentren actualizados;*
- Requerir la cancelación de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último, y*
- Oponerse al tratamiento de sus datos personales o exigir que se cese en el mismo. Para el ejercicio de los derechos*



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



ARCO que se formulen a los responsables, se prevé la existencia de un procedimiento en el Título Tercero, el cual se busca que sea sencillo y expedito. El ejercicio de los derechos ARCO deberá ser gratuito. Sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción, certificación o envío, conforme a la normatividad que resulte aplicable. Por ejemplo, cuando el titular proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir los datos personales, los mismos deberán ser entregados sin costo a éste. Asimismo, la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del titular. Contra la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión a que se refiere el artículo 87 de la presente iniciativa. Los encargados deberán realizar las actividades de tratamiento de los datos personales sin ostentar poder alguno de decisión sobre el alcance y contenido del mismo, así como limitar sus actuaciones a los términos fijados por el responsable. La relación entre el responsable y el encargado deberá estar formalizada mediante contrato o cualquier otro instrumento jurídico que decida el responsable, de conformidad con la normativa que le resulte aplicable, y que permita acreditar su existencia, alcance y contenido. Los encargados podrán, a su vez, subcontratar servicios que impliquen el tratamiento de datos personales por cuenta del responsable, siempre y cuando medie la autorización expresa de este último. El subcontratado asumirá el carácter de encargado en los términos de la Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia. El responsable podrá contratar o adherirse a servicios, aplicaciones e infraestructura en el cómputo en la nube, y otras materias que impliquen el tratamiento de datos personales, siempre y cuando el proveedor externo garantice políticas de protección de datos personales equivalentes a los principios y deberes establecidos en la Ley. Para el tratamiento de datos personales en servicios, aplicaciones e infraestructura de cómputo en la nube y otras materias, en los que el responsable se adhiera a los mismos mediante condiciones o cláusulas generales de contratación, sólo podrá utilizar aquellos servicios en los que el proveedor cumpla con determinados requisitos y mecanismos previstos en la ley. Será permitida la transferencia de datos personales, sea ésta nacional o



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



internacional, pero la misma se encontrará sujeta al consentimiento de su titular. Toda transferencia deberá formalizarse mediante la suscripción de cláusulas contractuales, convenios de colaboración o cualquier otro instrumento jurídico, de conformidad con la normatividad que le resulte aplicable al responsable, que permita demostrar el alcance del tratamiento de los datos personales, así como las obligaciones y responsabilidades asumidas por las partes. Cuando la transferencia sea nacional, el receptor de los datos personales deberá tratar los datos personales, comprometiéndose a garantizar su confidencialidad y únicamente los utilizará para los fines que fueron transferidos atendiendo a lo convenido en el aviso de privacidad que le será comunicado por el responsable transferente. El responsable sólo podrá transferir o hacer remisión de datos personales fuera del territorio nacional cuando el tercero receptor o el encargado se obliguen a proteger los datos personales conforme a los principios y deberes que establece la Ley. Los responsables podrán desarrollar o adoptar, en lo individual o en acuerdo con otros responsables, encargados u organizaciones, esquemas de mejores prácticas que tengan por objeto lo siguiente: • Elevar el nivel de protección de los datos personales; • Armonizar el tratamiento de datos personales en un sector específico; • Facilitar el ejercicio de los derechos ARCO por parte de los titulares; • Facilitar las transferencias de datos personales; • Complementar las disposiciones previstas en la normatividad que resulte aplicable en materia de protección de datos personales, y • Demostrar ante el Instituto el cumplimiento de la normatividad que resulte aplicable en materia de protección de datos personales. Cuando el responsable pretenda poner en operación o modificar políticas públicas, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que a su juicio y de conformidad con esta Ley o la Ley General impliquen el tratamiento intensivo o relevante de datos personales, deberá realizar una Evaluación de impacto en la protección de datos personales, y presentarla ante el Instituto, el cual podrá emitir recomendaciones no vinculantes especializadas en la materia de protección de datos personales. El contenido de la evaluación de impacto a la protección de datos personales será determinado por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de acuerdo con lo previsto en la Ley General de la materia. Se considerará que se está en presencia de un tratamiento intensivo o relevante de datos personales cuando: • Existan riesgos



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



inherentes a los datos personales a tratar; • Se traten datos personales sensibles, y • Se efectúen o pretendan efectuar transferencias de datos personales. El Instituto podrá emitir, de ser el caso, recomendaciones no vinculantes sobre la Evaluación de impacto en la protección de datos personales presentado por el responsable. En el ámbito de la seguridad pública y la procuración de justicia, la obtención y tratamiento de datos personales, por parte de los sujetos obligados competentes, estará limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de sus funciones o para la prevención o persecución de los delitos. Se reitera el principio de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y es por ello que las autoridades estatales facultadas por la ley o el titular del Ministerio Público deberán obtener autorización de la autoridad judicial federal competente para intervenirlas. Los responsables de las bases de datos en el rubro de seguridad pública y procuración de justicia, deberán establecer medidas de seguridad de nivel alto, para garantizar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información, que permitan proteger los datos personales contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizado. Cada responsable deberá contar con un Comité de Transparencia, el cual se integrará y funcionará conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable, el cual tendrá, entre otras funciones, la de coordinar las acciones para garantizar el derecho a la protección de los datos personales en la organización del responsable; así como instituir procedimientos internos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; confirmar, modificar o revocar las determinaciones en las que se declare la inexistencia de los datos personales, o se niegue por cualquier causa el ejercicio de alguno de los derechos ARCO, y dar vista al órgano interno de control o instancia equivalente en aquellos casos en que tenga conocimiento, en el ejercicio de sus atribuciones, de una presunta irregularidad respecto de determinado tratamiento de datos personales; particularmente en casos relacionados con la declaración de inexistencia que realicen los responsables. Cada responsable también deberá contar con una Unidad de Transparencia, que tendrá las siguientes funciones: • Auxiliar y orientar al titular que lo requiera

14



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



con relación al ejercicio del derecho a la protección de datos personales; • Gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; • Establecer mecanismos para asegurar que los datos personales solo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados; Informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en lo establecido en las disposiciones normativas aplicables; • Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; • Aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO, y • Asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales. A fin de establecer una política de integración y respeto por los derechos humanos, los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente. Los responsables también procurarán que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales. Además de las facultades que le son conferidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás normatividad que le resulte aplicable, el Instituto estará investido de diversas atribuciones tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Los responsables deberán colaborar con el Instituto para capacitar y actualizar de forma permanente a todos sus servidores públicos en materia de protección de datos personales, a través de la impartición de cursos, seminarios, talleres y cualquier otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente. En concordancia con lo anterior, el Instituto deberá promover que en los programas y planes de estudio, libros y materiales que se utilicen en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del Estado, se incluyan contenidos sobre el derecho a la protección de datos personales, así como una cultura sobre el ejercicio y respeto de éste; al igual que impulsar en conjunto con instituciones de educación superior, la integración de centros de



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



investigación, difusión y docencia sobre el derecho a la protección de datos personales que promuevan el conocimiento sobre este tema y coadyuven con el Instituto en sus tareas sustantivas, y fomentar la creación de espacios de participación social y ciudadana que estimulen el intercambio de ideas entre la sociedad, los órganos de representación ciudadana y los responsables. En el título Noveno de la presente iniciativa se contemplan los procedimientos de impugnación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, es decir, las reglas relativas a la promoción y resolución de los recursos de revisión e inconformidad. El Título Décimo contiene las normas relacionadas con las facultades de verificación del Instituto y las reglas relativas al procedimiento correspondiente, en tanto que el Décimo Primero establece las medidas de apremio, el régimen de responsabilidades y las sanciones aplicables. Una vez ocurrido lo anterior, el Congreso del Estado deberá hacer las previsiones presupuestales necesarias para la operación de la presente Ley y establecer las partidas presupuestales específicas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el siguiente ejercicio fiscal a su entrada en vigor. El Instituto deberá emitir los lineamientos a que se refiere esta Ley y publicarlos en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto y los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley”.

Los diputados integrantes de esta Comisión dictaminadora, al realizar el estudio y análisis de las tres Iniciativas presentadas ante el Pleno del Congreso, consideramos pertinente acumularlas para efecto de realizar un análisis, estudio y dictamen conjunto, con la finalidad de tener los elementos necesarios para determinar lo procedente.

Es por ello que del estudio y análisis realizado, las Iniciativas en estudio revisten de relevancia para la vida democrática de nuestro Estado, en el que se demanda una mayor y mejor atención hacia la ciudadanía con el fin de garantizar el derecho humano de protección de los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier



persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

La deliberación al interior del Congreso del Estado en relación al tema que nos ocupa, debe entenderse como un ejercicio democrático, plural y oportuno, que debe caracterizarse por conducirse con criterios de un Parlamento abierto, que garantice esquemas de colaboración entre los ciudadanos y organismos del Estado, abonando con ello en la construcción de la cultura de integridad pública correspondiente a un Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho.

Tratándose de un tema de especial importancia, los integrantes de esta Comisión dictaminadora se propusieron realizar un ejercicio reflexivo que analizara y diera respuesta a las Iniciativas presentadas y planteadas. En este sentido se justifica su posicionamiento respecto al contenido de cada una de las Iniciativas presentadas, en ánimos de contribuir a una democracia participativa.

Es por ello que el presente dictamen tiene por objeto dar cumplimiento a las obligaciones de este Poder Legislativo que tiene como objetivo principal armonizar la legislación de nuestro Estado a la par de las disposiciones expedidas por la Federación, proteger el derecho a la protección de datos personales, otorgar nuevas facultades a las autoridades competentes y establecer nuevas obligaciones a los sujetos obligados, se contempla además el establecimiento de bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados, entendiéndose como tales a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluyendo dentro de estos a cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal.

La Ley, tiene como finalidades específicas:

- Establecer las bases y condiciones que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos;



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



- Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento;
- Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales;
- Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales;
- Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en la Ley, y
- Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte del Organismo garante, que es el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Obliga a que los Responsables observen los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales, impone la obligación para que el responsable cuente con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma libre, específica, e informada, cuando se trate de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad declarada conforme a la ley, se estará a lo dispuesto en las reglas de representación previstas en la legislación civil.

Para proteger la veracidad de los datos personales, se prevé que el responsable adopte las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, entre los mecanismos que deberá adoptar el responsable para cumplir con el principio de responsabilidad establecido en la presente Ley se contempla:



- Destinar recursos autorizados para la instrumentación de programas y políticas de protección de datos personales;
- Elaborar políticas y programas de protección de datos personales, obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable;
- Poner en práctica un programa de capacitación y actualización del personal sobre las obligaciones y demás deberes en materia de protección de datos personales;
- Revisar periódicamente las políticas y programas de seguridad de datos personales para determinar las modificaciones que se requieran;
- Establecer un sistema de supervisión y vigilancia interna o externa, incluyendo auditorías, para comprobar el cumplimiento de las políticas de protección de datos personales;
- Establecer procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares;
- Diseñar, desarrollar e implementar sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos personales, de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley, y
- Garantizar que sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos personales, cumplan por defecto con las obligaciones previstas en la Ley.

Para el ejercicio de los derechos ARCO que se formulen a los responsables, se prevé la existencia de un procedimiento en el cual se busca que sea sencillo y expedito. El ejercicio de los derechos ARCO deberá ser gratuito y sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción, certificación o envío, conforme a la normatividad que resulte aplicable, por lo que, la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del titular.

Se contempla que, contra la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



Cada responsable también deberá contar con una Unidad de Transparencia, que tendrá como funciones la de auxiliar y orientar al titular que lo requiera con relación al ejercicio del derecho a la protección de datos personales; gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; establecer mecanismos para asegurar que los datos personales solo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados; Informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en lo establecido en las disposiciones normativas aplicables; proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales.

Los responsables también procurarán que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales.

Por último, es importante señalar que adicional a las facultades que le son conferidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás normatividad que le resulte aplicable, el Instituto estará investido de atribuciones tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Con los razonamientos anteriormente vertidos, es claro que se cumple con lo señalado en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, garantizando así el derecho humano de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y 52 fracción I, 62 fracción XIII, 79, 244, 245 y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los Diputados integrantes de la comisiones de Gobernación, nos permitimos someter a la consideración del Pleno de

20



H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE
OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA



esta Legislatura, Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, el siguiente proyecto de:

DECRETO

Único. Se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I

Del Objeto de la Ley

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Michoacán de Ocampo, y es reglamentaria de los artículos 6o., Base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 8º de la Constitución Política del Est

ado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Todas las disposiciones de esta Ley son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden estatal.

El Instituto ejercerá las atribuciones y facultades que le otorga esta Ley, independientemente de las otorgadas en las demás disposiciones aplicables.

Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

Son sujetos obligados por esta Ley, en el ámbito estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

CONTENIDO:

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FOMENTO AL PRIMER EMPLEO Y A LA PRIMERA EMPRESA PARA EL ESTADO DE MICHOCÁN DE OCAMPO Y SUS MUNICIPIOS, ELABORADO POR LAS COMISIONES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; Y DE JÓVENES Y DEPORTE.

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FOMENTO AL PRIMER EMPLEO Y A LA PRIMERA EMPRESA PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y SUS MUNICIPIOS, ELABORADO POR LAS COMISIONES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; Y DE JÓVENES Y DEPORTE.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones de Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Comisión con la de Jóvenes y Deporte de la Septuagésima Tercera Legislatura de este Honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, les fueron turnadas para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, a la Primera Lectura del Dictamen con Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, presentada por el Diputado José Daniel Moncada Sánchez; por lo que éstas, Comisiones proceden a emitir el presente Dictamen de conformidad con los antecedentes y consideraciones siguientes:

ANTECEDENTES

Que en Sesión de Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura, celebrada el día 28 de junio 2016 dos mil dieciséis, se dio lectura a la presente iniciativa.

La Comisión de Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Comisión de Jóvenes y Deporte, una vez turnada la Iniciativa para su estudio, análisis y dictamen, llevaron a cabo diversas reuniones de mesa técnica.

En Sesión de Pleno con fecha 16 de febrero del año 2017 dos mil diecisiete se solicitó prórroga para dictaminar la iniciativa en mención.

Que en sesión de Pleno con fecha 14 de junio del presente año, se dio su primera lectura de la iniciativa de referencia.

Del análisis realizado por estas comisiones, se procede a emitir el Dictamen correspondiente, bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES

El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo de conformidad a lo establecido en el artículo 44 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, resulta competente para iniciar, conocer y dictaminar las iniciativas de ley.

Las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Comisión de Jóvenes y Deporte, con fundamento en los artículos 52 fracción I, 60, 62 fracciones, XVII, XXVII, 64 fracciones I y III; 65, 83, 93, y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimien-

tos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, resultan competentes para participar, conocer y dictaminar la presente iniciativa de Ley.

La iniciativa de Ley presentada por el Diputado José Daniel Moncada Sánchez, expone de manera medular lo siguiente:

El 17 de diciembre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la recomendación hecha por la Conferencia Mundial de Ministros de Asuntos de la Juventud, declarando el 12 de agosto el Día Internacional de la Juventud. Esta conmemoración se realizó por primera vez en el año 2000. Uno de los objetivos de la celebración es concentrar la atención en los problemas que se relacionan con los jóvenes.

Diez años han pasado desde su reconocimiento formalmente aceptado y los resultados aún son una asignatura pendiente, es menester reconocer que en Michoacán tenemos un rezago importante en la agenda de los jóvenes, lo que resulta preocupante ya que este sector no es minoritario como tradicionalmente se piensa.

Efectivamente, México es un país de jóvenes, una tercera parte de la población tiene 26 años o menos, así lo indican los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. Los jóvenes, que tienen entre 15 y 29 años de edad, desempeñan un papel muy importante en el desarrollo social y económico de toda una sociedad.

Efectivamente, diversos estudios, arrojan que una de las mayores preocupaciones de la población juvenil, tiene que ver con la educación, el trabajo y su desarrollo profesional, por ello, el Estado debe fomentar la creación de nuevas fuentes de empleo vinculadas a la formación profesional de los jóvenes o bien a incrementar su capacitación para algún oficio, buscando con ello incorporar a los jóvenes a un mundo laboral con protección social y en condiciones seguras y dignas.

Hoy, los jóvenes sin empleo y sin recursos para superar la pobreza son demasiados y es justo reconocerlo. Organismos nacionales advierten que la mitad del «bono demográfico» sufre de pobreza, mientras que casi 9 millones no estudian ni trabajan.

Es por ello, que es indispensable la creación de una ley que promueva la contratación de jóvenes, a través de incentivos fiscales y de financiamiento que beneficien tanto a los empresarios y fundamentalmente a los jóvenes.

Es por esta razón, que uno de los mayores retos del Estado, es el de equilibrar el crecimiento de la juventud, con la creación de empleos para este sector y su incorporación a la vida productiva.

La falta de oportunidades de trabajo de acuerdo a su perfil profesional, lleva a que un gran número de jóvenes, en el sector laboral, desarrollen actividades no relacionadas con sus estudios, a ingresar a un centro de trabajo sin las garantías de seguridad social y en la gran

mayoría de estos casos a obtener un empleo mal remunerado.

El Estado, debe contribuir al cambio de percepción de los jóvenes respecto a la utilidad de sus estudios con las oportunidades reales de trabajo. De acuerdo con los especialistas en la materia, la inversión del Estado en los jóvenes implica la única posibilidad de cambio al respecto. De acuerdo con el informe sobre el Desarrollo Mundial 2007 del Banco Mundial, los países en desarrollo que inviertan en los aspectos de mejor educación y formación laboral para sus habitantes jóvenes de entre 12 y 24 años de edad, podrán lograr un significativo crecimiento económico y una marcada reducción de la pobreza; problemas que inciden directamente en la posibilidad de estudio y empleo.

Todas estas cifras y diagnósticos nos invitan a hacer propuestas legislativas que contribuyan a mejorar las condiciones en que se encuentra el mercado laboral de nuestro país. Por eso, en el texto de la presente iniciativa se propone, implementar a través de la creación de una ley cuyo objeto sea fomentar y promover la creación de nuevos empleos para la juventud, una política de Estado decidida y encaminada a la estabilidad jurídica y calidad de los empleos, para atender las demandas de los jóvenes en cuanto alcanzar un empleo digno, estable y con garantías de seguridad social.

En el primero de ellos, se pretende vincular la formación académica con el sector productivo y con ello, que el Joven adquiera experiencia, en el segundo de ellos se pretende crear un puente entre la demanda y la oferta laborales, a través de la Secretaría de los Jóvenes, sin mayor requisito que la propia demanda de trabajadores que cubran nuevas plazas laborales, en las empresas previamente empadronadas y el último de estos contratos con el objeto de que los jóvenes obtengan los conocimientos necesarios para desempeñar un oficio o puesto de trabajo calificados.

Asimismo, en el texto de la ley que se propone se prevén los elementos básicos de certeza jurídica que deberán contener dichos contratos, así como su debido registro ante las juntas de Conciliación y Arbitraje respectivas.

Adicional a ello, esta iniciativa incorpora mecanismos anuales de evaluación de los resultados de la aplicación de la ley que se pretende crear a cargo de la Secretaría de los Jóvenes, mismo que deberá remitirse a este la Comisión de Trabajo y Previsión Social de este Congreso.

Último dato, que no debe ser una estadística más, en Michoacán existen 430 mil jóvenes que no estudian, ni trabajan, según el Consejo Estatal de Población, esto significa que estamos desperdiciando el 10% de nuestra principal fuerza y motor: los jóvenes.

En la trinchera del Estado de Michoacán compartimos la visión de Bertolt Brecht cuando señalaba que: «La crisis se produce cuando lo viejo no acaba de morir y cuando lo nuevo no acaba de nacer.»

Los legisladores integrantes de estas Comisiones Unidas coinciden que el Estado debe fomentar fuentes de empleos dignos para los jóvenes, quienes juegan un papel muy importante en nuestra sociedad michoacana, debiéndoseles dar oportunidades para su desenvolvimiento e incursión a través de los programas y apoyos a la presente iniciativa de Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, les otorga, con las mismas condiciones de trabajo, estímulos, apoyos y financiamientos, que beneficien a los empresarios pero esencialmente al joven que estudia, al joven que es emprendedor, ya que desempeñan un papel muy importante tanto en el ámbito social como económico.

Los Diputados integrantes de estas Comisiones reconocen la importancia de que se fomente la creación de empleos y primeras empresas en pro de los jóvenes michoacanos, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Michoacán y el Instituto de la Juventud Michoacana, incentivando no solo al sector privado, sino también al sector público, a los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la finalidad de que los jóvenes obtengan experiencia en el ámbito laboral.

De tal manera que este Proyecto de Iniciativa de Ley, busca incentivar también a la parte patronal o empresarial, mediante estímulos fiscales, previstos por la Secretaría de Desarrollo Económico, otorgándose por un periodo de 12 doce meses consecutivos, que beneficien a la empresa, debiendo cumplir determinados requisitos como lo es que se encuentre debidamente registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que sus trabajadores se encuentren afiliados ante el Seguro Social, con la finalidad de promover la formalidad del trabajo, y así puedan contratar a los jóvenes estudiantes, brindándoles la oportunidad de llevar a cabo sus prácticas más optimas a través de una realidad de empleo seguro.

De igual forma es menester del presente dictamen señalar y hacer énfasis en que la ley tiene como objeto el otorgamiento de estímulos fiscales consistentes en el subsidio del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, otorgado por la dirección y dependencia de un patrón, se establecen como medios reales y directos para promover e impulsar la generación de nuevos espacios laborales así como para el desarrollo de nuevas entidades económicas por parte de emprendedores michoacanos.

Para tal efecto, estas comisiones dictaminadoras advirtieron que para hacer efectiva dicha prerrogativa propuesta en el proyecto de ley, es necesario modificar otros ordenamientos jurídicos, lo que implicaría la ampliación del dictamen por ser un tema inherente al de la iniciativa original, tal como lo señala la Ley Orgánica y de Procedimientos de este Poder Legislativo.

Tal situación se deriva de que actualmente los ingresos obtenidos por el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, conocido popularmente como el impuesto estatal del 2% sobre nómina, se encuentra etiquetados para el pago de ciertas y determinadas obligaciones constringidas por el Estado, estatus jurídico que imposibilita el otorgar estos estímulos, por lo que varias fueron las propuestas analizadas para adecuar dicha situación y evitar que este Proyecto de Ley se convierta en letra muerta o bien como una Ley inoperable.

Sin embargo, la reciente propuesta de reestructura y refinanciación de diversos instrumentos financieros propuesta por el Titular del Ejecutivo trajo consigo el proyecto para que los ingresos obtenidos por el impuesto anteriormente citado se liberen total o parcialmente a fin de dar liquidez adicional al estado, tal como se estableció en la exposición de motivos del documento remitido por el Ejecutivo que a la letra señala:

«Adicionalmente, se solicita la autorización para refinanciar la operación de certificados bursátiles fiduciarios con fuente de pago en los ingresos del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, prestado bajo la Dirección y Dependencia de una Patrón, en la búsqueda de mejores condiciones financieras. La instrumentación de esta operación dependerá de que existan condiciones de mercado para tal refinanciamiento, así como de la autorización de los actuales tenedores para realizar el pre-pago total correspondiente.

Ese refinanciamiento buscaría liberar la totalidad o parte de los flujos derivados de ese impuesto que actualmente son captados y retenidos por el vehículo que sirve de fuente de pago de la emisión, otorgando liquidez adicional al Estado».

De igual forma y adicional a lo que señala el Ejecutivo en su exposición de motivos, las comisiones identificamos que el impuesto en comento tiene un fin establecido desde la norma que lo origina, es decir la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán establece respecto a dicho impuesto que: «La recaudación que se obtenga de la aplicación de este impuesto, se destinará a fomentar el desarrollo económico del Estado, a generar condiciones para la creación de más empleos en acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con las organizaciones productivas del Estado.»

Finalmente, respecto a este tema cabe mencionar que la LXXIII Legislatura de este Congreso aprobó en pasados días el decreto de reestructura y refinanciación propuesto por el Ejecutivo, el cual incluye la autorización al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría Finanzas y Administración, para el refinanciamiento o, en su caso, reestructuración integral, de la emisión de certificados bursátiles fiduciarios con valor en unidades de inversión, emitidos el 3 de diciembre de 2007, con fuente de pago en el

100% (cien por ciento) de los ingresos del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.

En cuanto a la Legislación que menciona esta iniciativa de Ley de Fomento al Primer Empleo y Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, se atendió el presente proyecto conforme a lo establecido con la Ley Federal de Trabajo en todos sus aspectos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 38 y 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los artículos 4º fracción V, 52 fracción I, 60, 62 fracción XVII y XXVII, 65, 83, 93, 243, 244, 245, 246 y 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, nos permitimos someter a su consideración de Pleno segunda lectura, el dictamen que contiene el siguiente proyecto de:

DECRETO

Único. Se expide la Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, para quedar como sigue:

LEY DE FOMENTO AL PRIMER EMPLEO Y A LA PRIMERA EMPRESA PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y SUS MUNICIPIOS

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1º. La presente Ley es de interés público y observancia general en el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Artículo 2º. Esta Ley tiene por objeto fomentar, promover e impulsar la creación de nuevos Empleos y Primeras Empresas para los Jóvenes otorgando estímulos, incentivos, beneficios técnicos, fiscales y económicos, así como acceso preferente a los Programas y apoyos previstos en la Ley de Fomento y Desarrollo Económico del Estado de Michoacán de Ocampo y lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo 3º. Las disposiciones de la presente Ley serán de aplicación obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Organismos Autónomos y Ayuntamientos, en las modalidades contractuales de confianza y honorarios que celebren como empleadores.

Artículo 4º. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. *Ley:* La Ley de Fomento al Primer Empleo y la Primera Empresa para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios;
- II. *Instituto de la Juventud:* El Instituto de La Juventud Michoacana;

CONTENIDO:

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ELABORADO POR LAS COMISIONES DE GOBERNACIÓN; INSPECTORA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN; JURISDICCIONAL; DE JUSTICIA; Y DE PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ELABORADO POR LAS COMISIONES DE GOBERNACIÓN; INSPECTORA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN; JURISDICCIONAL; DE JUSTICIA; Y DE PUNTOS CONSTITUCIONALES.

HONORABLE ASAMBLEA

A las comisiones de Gobernación, Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, Jurisdiccional, de Justicia y de Puntos Constitucionales les fueron turnadas diversas Iniciativas de Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

ANTECEDENTES

Primero. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 16 de marzo de 2016, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, presentada por el Diputado Héctor Gómez Trujillo, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación en coordinación con la Comisión Jurisdiccional, para su estudio, análisis y dictamen.

Segundo. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 11 de mayo de 2016, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, presentada por la Diputada María Macarena Chávez Flores, misma que fue turnada a la Comisión Jurisdiccional, en coordinación con la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, para su estudio, análisis y dictamen.

Tercero. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 15 de julio de 2016, se dio lectura a la Iniciativa con proyecto de Decreto, por el cual se expide la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley de Fiscalización Superior, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, del Código de Justicia Administrativa y del Código Penal, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por los diputados Mario Armando Mendoza Guzmán, Yarábí Ávila González y Xóchitl Gabriela Ruiz González, misma que fue turnada a la Comisión de Justicia, en coordinación con las comisiones de Gobernación, Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán y Jurisdiccional, para su estudio, análisis y dictamen.

Cuarto. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 5 de octubre de 2016, se dio lectura a la Iniciativa por la que se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por la Diputada Mary Carmen Bernal Martínez, misma que fue turnada a la Comisión de Justicia en coordinación con la Comisión Jurisdiccional, para su estudio, análisis y dictamen.

Quinto. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 3 de noviembre de 2016, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversos ordenamientos del Estado de Michoacán, en materia anticorrupción, presentada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue turnada a la Comisión de Justicia, en coordinación con las comisiones de Gobernación, Jurisdiccional e Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, para su estudio, análisis y dictamen.

Sexto. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 9 de noviembre de 2016, se dio lectura a la Iniciativa con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, presentada por el Diputado Roberto Carlos López García, misma que fue turnada a la Comisión Jurisdiccional, para su estudio, análisis y dictamen.

Séptimo. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 16 de noviembre de 2016, se aprobó el Acuerdo número 224, en el que se crea el «Grupo de Trabajo Plural» para el estudio, análisis, elaboración y formulación del proceso legislativo para la instauración del Sistema Anticorrupción que comprende la reforma y armonización de diversos ordenamientos legales del Estado de Michoacán de Ocampo, integrado por las comisiones de Gobernación, Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, Jurisdiccional, Justicia y Puntos Constitucionales

Octavo. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 14 de diciembre de 2016, se dio lectura a la Propuesta de Acuerdo mediante la cual los Diputados integrantes de la LXOIII Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, asumen el compromiso con la sociedad civil de presentar su declaración 3 de 3, presentada por la Diputada Juanita Noemí Ramírez Bravo, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación en coordinación con las comisiones Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, Jurisdiccional y Justicia, para su estudio, análisis y dictamen.

Noveno. En sesión del Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 05 de abril de 2017,

se dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, presentada por el Diputado Carlos Humberto Quintana Martínez, misma que fue turnada a la Comisión Jurisdiccional en coordinación con la Comisión de Gobernación, para su estudio, análisis y dictamen.

Del estudio y análisis realizado por estas comisiones, se llegó a las siguientes:

CONSIDERACIONES

El Congreso del Estado es competente para legislar, reformar y derogar las leyes o decretos, conforme a lo establecido por el artículo 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Estas comisiones de Gobernación, Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, Jurisdiccional, Justicia y Puntos Constitucionales son competentes para dictaminar las iniciativas de Decreto, conforme a lo estipulado en los artículos 79, 82, 84, 85 y 89 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Que la Iniciativa de Decreto presentada por el Diputado Héctor Gómez Trujillo, sustentó su exposición de motivos sustancialmente en lo siguiente:

Actualmente la libertad y la seguridad no se encuentran tanto en lo que tenemos, sino en lo que podemos crear mediante la confianza. Robert Kiyosaki. Hoy en día, una democracia representativa, no se puede entender sin la existencia de mecanismos que permitan una constante sinergia, entre los que desempeñan alguna función pública y los que son gobernados o representados.

Así pues, un componente esencial entre los cuales se fundamenta un estado democrático, es la transparencia en el ejercicio público. La transparencia ayuda a eliminar, o al menos reducir, la diferencia de información que causan muchos de los problemas y deficiencias en los órdenes de gobierno. Durante muchos años de nuestro pasado reciente, la sociedad mexicana aceptaba, en gran medida, mantenerse al margen de los asuntos públicos de nuestros País. Ante una nula existencia de flujos de información reales e importantes entre gobierno y sociedad, ésta solo representaba un espectador ante las actuaciones de quienes los gobernaban o representaban. No obstante, los tiempos recientes han sido testigos del gradual surgimiento de una sociedad cada vez más interesada en los asuntos públicos, que investiga y se informa, que opina y actúa, que vigila y denuncia.

Ante esta realidad, la sociedad misma ha emprendido la búsqueda de mecanismos más abiertos y participativos, que incidan directamente en el reacomodo del estrato gubernamental. Todas estas acciones, han originado el cambio en la óptica sobre el tratamiento de diver-

sos problemas públicos, dejando de entenderlos como resultado de la acción unilateral del gobierno, pasando a un proceso de colaboración e interacción constante entre gobierno y sociedad.

Hoy, la ciudadanía se encuentra inmersa en una dinámica de interés, atención y seguimiento de la función pública, la creación de mecanismos legales y la innovación de medios de comunicación, le permiten a la persona evaluar, reconocer o denunciar dicha actividad, contribuyendo todo ello, al empoderamiento ciudadano.

La actuación de los servidores públicos debe estar sujeta al cumplimiento de los principios de transparencia y claridad en el ejercicio de sus obligaciones.

La sociedad de nuestro país exige mecanismos que permitan a los ciudadanos verificar las acciones realizadas por nosotros, sus representantes, así como formas para revisar y evaluar la ejecución de los recursos públicos.

En este orden de ideas, y tomando de referencia el Índice de Percepción de la Corrupción en 2015, México ocupa el lugar número 95 de 165 como uno de los países con más altos niveles de corrupción en el sector público.

La corrupción es una problemática vigente que se percibe socialmente como una práctica generalizada por parte de los miembros de gobierno, de autoridades y servidores públicos. Esto provoca que la confianza de los ciudadanos se vea mermada frente a las labores de las instituciones y sus representantes. De acuerdo a datos de la Empresa Parametría, la confianza de los ciudadanos en las instituciones mexicanas coloca en los niveles más bajos a autoridades importantes en el ámbito local como los son los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, y en último lugar a los partidos políticos. Estos resultados dan sustento de la inconformidad social, misma que ha sido traducida con base a esfuerzos colectivos en una propuesta para regular las conductas de los servidores públicos.

Ante esta realidad, en 2015, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) tomó la indignación de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos en general, para redactar una iniciativa que crea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una propuesta de trabajo conjunta entre un grupo de expertos e interesados que participaron en su creación y diseño, entre los que resaltan representantes de instituciones como el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), la Barra Mexicana de Abogados, miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) y el Tecnológico de Monterrey, entre otros.

Al mismo tiempo, lanzaron un reto a todos los funcionarios públicos del País y candidatos a cargos de elección popular, para hacer públicos, a través de una plataforma digital, pública y de acceso libre para cualquier ciu-

dadano, su declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, la llamada Iniciativa Ciudadana 3 de 3.

Entre los funcionarios que se han adherido a esa propuesta ciudadana se advierte que nadie del gabinete presidencial la ha realizado, solo 15 de 128 senadores, 96 de 500 diputados federales, 9 de 32 gobernadores, 17 alcaldes de 2452 municipios, y solo 46 de 1124 diputados locales.

En consecuencia de lo anterior, el elemento fundamental de la presente iniciativa, es: Recobrar la Confianza Ciudadana hacia la Fundación Pública. Así es, la transparencia, materializada en el contacto permanente y directo entre quienes conforman las instituciones del estado y la sociedad; la cercanía y retroalimentación entre aquellos, el análisis y la evaluación de la función pública; constituye un canal idóneo para la obtención de la confianza ciudadana y, por ende, el correcto desarrollo del estado. Hoy, resurgiendo de un clima de incertidumbre e inestabilidad, Michoacán y los Michoacanos necesitamos recobrar esa confianza en nuestras instituciones, en las personas que las dirigen y conforman, en nuestro marco normativo, en nosotros mismos. Recobremos la confianza en nuestros gobernantes y representantes, mediante el llamado a cuentas, evaluando sus actividades, reconociendo el debido actuar, pero también denunciando el mal manejo y proceder.

Recobremos la confianza de la ciudadanía, a través de mecanismos eficaces de comunicación, que nos permitan informar sobre logros y avances que, en el marco de nuestras respectivas atribuciones, hemos conquistado.

Recobremos la confianza en nuestras instituciones, mediante el fortalecimiento de un andamiaje legal, que obligue a hacer públicos, a través de una plataforma digital y de acceso libre para cualquier ciudadano, la declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal de todos los funcionarios en la entidad.

Consolidemos la confianza en este Poder Legislativo y en la función de gobierno, con acciones concretas y de impacto real que transformen la vida pública; escuchemos a la sociedad y sus demandas; seamos los primeros en poner el ejemplo, siendo transparentes en la actividad pública, cercanos a la gente atendiendo sus requerimientos, sociables y abiertos respecto a información generada en la labor que la ciudadanía nos ha encomendado. Estoy cierto, que la transparencia será elemento necesario indispensable para recuperar la confianza en la clase política, que muchos ciudadanos nos han perdido.

Que la Iniciativa de decreto presentada por la diputada María Macarena Chávez Flores, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

Existe un interés apremiante del Estado Mexicano por transitar hacia un nuevo modelo de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de la función, búsqueda a la que nos hemos sumado todos los sectores de la socie-

dad, incluyendo los legisladores, en el convencimiento que debemos abonar, mediante acciones concretas, en adecuar los marcos normativos debidos.

El sistema jurídico michoacano ha emprendido el camino, reformando su Constitución, insertando el sistema estatal anticorrupción, diseño que aún no entra en vigor, pero que ha dado las bases para armonizar nuestra legislación secundaria.

Una de las primeras acciones, incluso previa a la reforma constitucional mencionada, fue la aprobación de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, norma que atinadamente vino a sustituir nuestra desfasada Ley de Responsabilidades del año 1984. El nuevo marco jurídico hace una distinción clara y precisa del tipo de responsabilidades que son perseguibles por el Estado: administrativas, penales, constitucionales, etc., disponiendo un catálogo que permite con certeza la acción de la autoridad, de presentarse una responsabilidad.

Los órganos internos de control de los entes públicos, entendidos, como aquellos encargados del control y la vigilancia, con enfoque preventivo, de los recursos públicos, buscando la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, fueron dotados de reales atribuciones en aras de su objeto.

En consecuencia, las tradicionalmente denominadas Contralorías, se les reconoció como las facultadas para efectuar el control de las responsabilidades de los servidores públicos de su competencia, permitiéndoles, iniciar los procedimientos debidos. Además, se les atribuyó para conocer de las declaraciones patrimoniales de sus servidores públicos, que en el caso particular de los municipios, las tenía la Auditoría Superior de Michoacán.

No obstante, originado por motivos no identificables claramente, mediante reforma, se aprobó por la Septuagésima Segunda Legislatura regresar al sistema tradicional, en que el órgano técnico del Congreso del Estado tuviera a su cargo las declaraciones de los servidores públicos de los municipios, situación que atenta gravemente contra el diseño que se tiene en el sistema de controles del Estado Mexicano, en su nuevo esquema anticorrupción.

Quitar a los municipios la facultad de registrar, custodiar y vigilar las declaraciones patrimoniales, altera el engranaje de fiscalización y control que los órganos internos deben en sus funcionarios, debilitando la acción de prevención que se obliga en dicho nivel de gobierno.

La presente reforma no pretende introducir a las Contralorías Municipales a un escenario desconocido, en que la inexperiencia, las situaciones políticas o sociales, ajenas al Ayuntamiento, les impida la actividad, por lo que se propone que las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos municipales, sean entregadas tanto al órga-

no interno de control como al órgano técnico del Congreso del Estado para, sin olvidar que la idea es transitar a un esquema en que sólo la Contraloría Municipal ostente la función, en este momento sean respaldadas por la Auditoría Superior de Michoacán.

Que la Iniciativa de decreto presentada por los diputados Mario Armando Mendoza Guzmán, Yarabí Ávila González y Xóchitl Gabriela Ruíz González, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

La sociedad michoacana, como la de cualquier otro Estado, tiene el derecho a exigir y solicitar se le garantice que el actuar de los servidores públicos se apege a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; al de interés público, de respeto a los derechos humanos, de igualdad y no discriminación, de igualdad de género, de entorno cultural y ecológico, de integridad, de liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

Bajo estos principios y valores, el estado debe buscar una mejora continua en el funcionamiento de sus instituciones, garantizar que las acciones del gobierno y los servidores públicos se encuentren orientados al correcto uso de los recursos públicos y a la adecuada toma de decisiones dentro del estado de derecho, generando certeza sobre su actuar.

La corrupción es un factor que incide de manera negativa en el crecimiento social, cultural, económico y político en el Estado; genera pérdida de confianza en las instituciones, demora la solución de los problemas sociales y la lucha contra la desigualdad.

Como un antecedente, tenemos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala, que la corrupción en el sector público amenaza al buen gobierno, el desarrollo económico sostenible, a los procesos democráticos y las prácticas comerciales justas y, como consecuencia, aumenta el costo de las transacciones públicas y disminuye la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Transparencia Internacional elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual muestra los niveles percibidos de corrupción del sector público en todo el mundo; si bien, como señalan, ningún país está libre de corrupción, este índice permite en una escala de cero (altamente corrupto) a cien (sin corrupción), observar de los 168 países enlistados, la situación de cada uno de ellos. En el caso de México, en el año 2015, se posicionó en el lugar 95 con 35 puntos.

Estos indicadores nos permiten enfocarnos en la realidad de nuestro país, y en la imperiosa necesidad de actuar, tomando como pilares la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas para la construcción de instituciones fuertes y resistentes a la corrupción.

El Estado mexicano, en la búsqueda de compartir las mejores prácticas internacionales y como parte de los

compromisos para combatir la corrupción, ha firmado y ratificado tres importantes convenciones internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Conscientes de esta realidad, nuestro país ha trazado ejes dirigidos a atender las demandas de los ciudadanos, fomentando una sociedad global e informada mediante la consolidación de políticas de transparencia, combate a la corrupción, el desarrollo de un Gobierno Abierto, el pleno respeto y efectiva protección de los derechos humanos.

Gracias al consenso en los trabajos legislativos, se lograron articular los esfuerzos institucionales para combatir la corrupción con una visión de pesos y contrapesos que, apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, representan un elemento fundamental para fortalecer la confianza de las personas en las instituciones, dentro un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

El pasado 27 de mayo de 2015, fue publicada la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción; en el Estado el 13 de noviembre de 2015, se adicionó en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo el artículo 97 ter, que establece el Sistema Estatal Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; lo que significa un avance de relevancia histórica para nuestro país en la lucha contra la corrupción. Este Sistema se consolidará como eje central y pilar en las acciones que emprenda el Estado para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción. Estas acciones ya no se harán de forma aislada o fragmentada, sino a través de un sistema integral y articulado con las diversas instituciones que lo componen entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para prevenir, detener y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como optimizar la fiscalización y control de los recursos públicos.

La reforma constitucional articula el fortalecimiento de competencias de las instancias públicas y de la sociedad para prevenir y radicar de forma eficiente la corrupción.

El combate a la corrupción, el fomento de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la legalidad, son metas irrenunciables para todos los mexicanos que requieren para su cumplimiento no sólo de la acción constante del Estado, sino de la participación informada, activa y responsable de la ciudadanía.

Es por ello que se asume a nivel constitucional un Sistema en el que participan servidores públicos y sociedad civil, factor determinante para alcanzar una adecuada cohesión comunitaria.

Es así, que la presente iniciativa tiene por objeto dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de fecha 13 de noviembre de 2015, en materia de combate a la corrupción, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana y su injerencia efectiva en la vigilancia de las funciones públicas; así como los mecanismos contundentes para la prevención, control e imposición de sanciones a quienes violenten los principios que rigen el ejercicio de la función pública. Todo ello, sin dejar de tomar en cuenta que las leyes que regulan la actividad pública, deben de conciliar, bajo parámetros de racionalidad y proporcionalidad constitucional, la rendición de cuentas y la responsabilidad, con el ágil y efectivo ejercicio de la función que por mandato social y en beneficio de todas las personas, tenemos encomendados todos los servidores públicos, las reformas planteadas tienen la encomienda de dotar a las autoridades en materia de Anticorrupción de elementos para combatirla.

Que la Iniciativa de Decreto presentada por la Diputada Mary Carmen Bernal Martínez, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

Existe un Consenso entre diversos autores e investigadores en el sentido que el fenómeno de la Corrupción, refiere a aquellas actividades en que los Servidores Públicos, utilizan el Poder delegado en ellos por la Sociedad, para conseguir sus propios intereses a costa del bien común, es decir el abuso de un cargo Público para obtener beneficios de Carácter Personal.

La corrupción es un problema actual que requiere de la atención de investigadores sociales, debido a la importancia que ha generado en la Agenda Gubernamental, motivada por una gran participación social que exige Transparencia y Rendición de cuentas.

Para ilustrar un poco lo antes enunciado daré algunos datos que algunos organismos internacionales documentan el nivel de corrupción en nuestro país:

En el reporte del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del año 2013, llevado a cabo por Transparencia Internacional, nuestro país bajó su calificación en el «ranking de prácticas ilegales» y se colocó por debajo de Bolivia, India y Cuba; obteniendo 34 puntos de 100 posibles. Lo que lo coloca en la posición 106 de una lista de 177 países, es decir, un sitio menos del que se reportó en el año 2012, de igual manera, según su índice de percepción, México se coloca como el país más corrupto de

los 34 miembros de la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De manera adicional, de acuerdo con el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, titulado «Seguridad Ciudadana con Rostro Humano» que elaboró un «Diagnóstico y Propuestas para América Latina», dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se concluye que la corrupción es una de las grandes amenazas a la seguridad ciudadana, toda vez que, la corrupción definida como la apropiación indebida de los bienes públicos, es una amenaza

El Derecho Administrativo define al servidor público como la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes y órdenes de gobierno, independiente de la naturaleza de la relación laboral que lo tigue con el área a la cual presta sus servicios.

El Servidor público está obligado a conducirse con apego a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, protestando guardarlos y hacer guardarlos.

Por tanto todo servidor público debe ser ejemplo de honradez y legalidad para que las políticas públicas se blinden y den certeza en sus actuaciones, propiciando con ello la transparencia y la rendición de cuentas.

En el congreso de la Unión, derivado de una gran movilización ciudadana, deliberaron los senadores y diputados federales de la República y el 27 de Mayo de 2015, se publicó la Reforma Constitucional que crea el Sistema nacional Anticorrupción, Comprometidos con la armonización y en cumplimiento al mandato constitucional el 13 de noviembre del año 2015, se adiciono el artículo 97 ter a la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo que establece el Sistema Estatal Anticorrupción, como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, lo que pretende articular una política anticorrupción que permita acciones conjuntas de los tres niveles de gobierno.

Esta Iniciativa privilegia la armonización jurídica con la respectiva Ley de Responsabilidades Administrativas Federal y propone en su articulado las obligaciones correspondientes a los entes públicos del Estado para que los servidores públicos, actúen bajo los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, también prevé los mecanismos de la denuncia, la sustanciación de los respectivos procedimientos y la responsabilidad de las diferentes instancias, cuidando en todo momento el debido proceso.

Mención especial merece el Capítulo correspondiente a las faltas administrativas no graves que surgen de la cotidianidad del trabajo diario de los servidores; así como las faltas administrativa graves, articulado que

contiene la definición clara y objetiva de lo que es el soborno; la malversación, el peculado y desvío de fondos públicos; el tráfico de influencias; el abuso de funciones; el enriquecimiento oculto; la obstrucción de la justicia; la colusión; la utilización ilegal de información falsa o confidencial; el nepotismo, y la conspiración para cometer un acto corrupto.

Todas estas faltas graves que por mucho tiempo han sido un secreto a voces y que han causado un gran menoscabo en el erario público y en el buen funcionamiento de los tres Poderes del Estado, en el Partido del Trabajo estamos convencidos que con este Capítulo de faltas graves sin duda el estado tendrá la mejor herramienta para el combate a la corrupción y las malas prácticas que tanto daño han causado a nuestras instituciones públicas.

Acudo a esta cita Histórica, con la conciencia y la alta responsabilidad de respaldar los grandes cambios sociales, proponiendo esta iniciativa, que crea la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, el cual sin duda evitara la trapa-cerías y los acuerdos en lo oscuro, flagelos, que tienen sumido en esta gran crisis económica al Estado de Michoacán y sus Municipios.

Estoy Convencida que la transparencia y la rendición de cuentas es y será siempre el garante para asegurarnos que todos y cada uno de los programas de los tres niveles de gobierno lleguen sus destinatarios, somos Servidores Públicos actuemos como tales.

Compañeras y compañeros legisladores de las comisiones dictaminadoras les invito a dejar de lado las posturas políticas, Michoacán lo merece, dotémoslo de un instrumento jurídico que permita combatir la corrupción de frente, vale la pena contribuyamos con esta Ley a darle certeza Jurídica al sistema estatal Anticorrupción.

Que la Iniciativa de Decreto presentada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

La corrupción nos acompaña en cada momento de nuestra cotidianidad, en cada lapso de nuestras vidas, en todos los ámbitos en los que nos desempeñamos. Como un mal congénito del que no podemos desprendernos y que limita el desarrollo del país, que eclipsa lo mejor de nosotros mismos, que nos define ante el extranjero, que nos sujeta a atavismos que inciden negativamente en la gobernabilidad, en las condiciones de vida de la gente.

Como un sello de origen la encontramos en las oficinas públicas, en las autopistas, carreteras y puertos, en nuestras fronteras y terminales aéreas, en las escuelas, en los centros privados de atención a clientes; la distinguimos lo mismo en el burócrata que en el proveedor de un servicio, entre nuestras instituciones de seguridad y en los centros hospitalarios. La corrupción, vista así, constituye un fenómeno omnipresente que ha trascendido

generaciones y regiones geográficas, que no ha distinguido entre clases sociales ni formaciones académicas.

Justo es por ello que se vuelve indispensable en este momento la generación de liderazgos morales que cuenten con la capacidad de reflejar lo mejor de nosotros mismos, guías morales que nos inviten a soñar y no a la resignación, referentes éticos capaces de hacernos aspirar a un estado mejor de cosas, toda vez que la corrupción no es un destino fatal ni un designio escrito en las alturas o una maldición lanzada desde los avernos.

Estamos firmemente convencidos de que son más, muchos más, aquellos mexicanos que aspiran a progresar sin tener que pasar por encima de otros. Constituyen una mayoría aplastante quienes valoran el camino recto de la virtud antes que la transa y la riqueza mal habidas. Son a estos compatriotas nuestros a quienes debemos destacar por su trabajo y dedicación diarias, pues ellos son quienes nos demuestran a nosotros y al mundo que somos mejores de lo que nosotros mismos pensamos.

Sin embargo, la sola voluntad de las personas no basta si no existen instituciones capaces de velar por el buen desempeño de la función pública y de preservar una relación plena de honestidad entre gobernantes y gobernados, de generar incentivos para ponderar la honestidad y la decencia por encima de la transa. Tal es la inquietud que ha llevado a nuestro partido a proponer mejoras legales tendientes a suprimir de nuestra vida diaria el fenómeno de la corrupción.

Hemos considerado dicha tarea indispensable pues la realidad nos viene gritando desde hace tiempo la necesidad de invertir nuestro capital político en una tarea de semejante magnitud. A efectos de ilustrar lo anterior, basta con señalar algunos datos y cifras que resultarán edificantes.

De acuerdo con el estudio titulado «México, anatomía de la corrupción», dirigido por la Doctora María Amparo Casar y auspiciado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), el cual recoge de manera afortunada la información generada a partir de fuentes diversas, México ocupa el último lugar en materia de corrupción entre los países de la Organización para el Desarrollo Económico, mientras que la 22ª posición entre 32 naciones del continente americano. Al citar el Índice de Competitividad Global 2014 – 2015, la investigadora señala que México tiene una calificación reprobatoria en el pilar denominado «desempeño institucional», el cual se refiere al marco administrativo y legal, dentro del cual los individuos, las empresas y el gobierno interactúan económicamente y la baja calificación significa que dicho marco está afectando la competitividad del país. Una explicación a este mal desempeño podría hallarse en la sobre-regulación que genera oportunidades de corrupción y en la ineficiencia en el gasto público propiciada en parte por el desvío de recursos, los pagos extra-oficiales, los sobornos y el favoritismo en las decisiones de los funcionarios.

El estudio señala que los costos económicos generados por la corrupción son alarmantes y para ejemplificar lo anterior cita que, de acuerdo con el Banco de México, Forbes, el Banco Mundial y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, ésta representa entre un 9 y un 10% del Producto Interno del país. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación afirma que la ausencia de sanciones a los actos corruptos costó a México 86 mil millones de pesos, en tanto que Transparencia Internacional disminuye la competitividad del país en un 2% debido a la corrupción.

La piratería, fenómeno delictivo socialmente afectado e indisolublemente ligado a la corrupción, tiene fuertes costos para la economía mexicana, pues como bien cita Casar, las pérdidas que provoca implican a las empresas que no puedan generar 480,000 empleos al año.

El estudio en comento señala que la corrupción significa un impuesto regresivo para los más pobres, pues el monto promedio que los hogares destinan a pagar actos de esta naturaleza alcanza el 14% en los hogares en general y 33% para los hogares que reciben un salario mínimo.

Si el razonamiento económico no fuera suficiente para justificar nuestra preocupación sobre la corrupción, deberíamos invocar entonces la influencia negativa que a decir de Casar, ésta tiene en la gobernabilidad del país, pues actualmente estamos frente a un demérito en la confianza hacia la representación política y descontento con la democracia, pues el ciudadano no siente que sus intereses estén representados por el gobierno ni que los mecanismos de justicia sean útiles.

Consciente de la necesidad de empujar a México hacia una dirección diferente, nuestro partido ha hecho uso de su mayoría para transformar el marco regulatorio dirigido a inhibir y sancionar la corrupción. En el constituyente permanente al otorgar su voto favorable a las enmiendas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en el Congreso de la Unión al aprobar este mismo año las leyes que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción, y en esta misma sede legislativa al aprobar las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, mismas que fueron dadas a conocer en la edición del 13 de noviembre de 2015 del Periódico Oficial del Estado.

Es por ello que, congruentes con este compromiso ético, los legisladores del PRI contribuimos a armonizar nuestras leyes estatales con el marco nacional aplicable en la multicitada materia y presentamos esta iniciativa, la cual constituye un esfuerzo más en este sentido, al igual que la diversa publicada en la Gaceta del 15 de julio del año en curso, cumpliendo así con lo establecido en las disposiciones transitorias del Decreto de reformas constitucionales publicadas el 27 de mayo del año pasado.

Se adiciona la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, para establecer que, con

el objeto de promover la denuncia, el Sistema Estatal Anticorrupción, atendiendo a la naturaleza de cada entidad creará un sistema de recompensas para la denuncia de casos relevantes; mecanismos eficaces para la protección de denunciantes, y esquemas eficaces para la protección de testigos. Para la protección efectiva de denunciantes y testigos, las autoridades también deberán realizar un adecuado análisis de riesgos y observar los siguientes principios:

- *El resguardo absoluto de los datos personales y familiares;*
- *Un amplio resguardo de la integridad física, personal y familiar;*
- *La atención prioritaria a las demandas razonables del testigo o denunciante;*
- *La protección de la fuente de empleo o negocios, y*
- *La creación de alternativas razonables a la fuente de ingresos.*

Que la Iniciativa de Decreto, presentada por el Diputado Roberto Carlos López García, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

La responsabilidad y la transparencia, así como el ejercicio y manejo adecuados de los recursos públicos del Estado, se han convertido en una de las principales prioridades y demandas de los michoacanos. Sin bien es cierto que los poderes públicos del Estado se hallan obligados por disposición legal a presentar un informe sobre su gestión financiera, con el objetivo de verificar los resultados obtenidos en los programas aprobados y a comprobar la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos durante los ejercicios fiscales de cada año, comprendidos del 1° de enero al 31 de diciembre. De ahí la importancia de implementar la armonización de la contabilidad gubernamental.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 fracción XI, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, son facultades del Congreso del Estado revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De ahí la importancia de establecer un orden, homogeneidad y armonización en la contabilidad gubernamental, a fin de hacer más eficiente y eficaz la información financiera de los ingresos, egresos, patrimonio y deuda adquirida por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los ayuntamientos de los municipios fundamentalmente.

Siendo Michoacán una entidad federativa caracterizada por una serie de fenómenos sociales multifactoriales y complejos, con esfuerzos financieros insuficientes, ineficaces e ineficientes, pero sobre todo con escasa transparencia en los informes relacionados con su manejo y administración, en este año ha sido reprobado de acuerdo con el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE), según se desprende de la prueba realizada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la cual se encarga de evaluar la calidad de información de las entidades federativas, así como en la verificación del cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental

y tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad y fomentar una serie de buenas prácticas contables.

Al considerar que los diputados somos la voz de los ciudadanos ante esta soberanía, tenemos la responsabilidad de analizar de manera profunda la normativa existente, para proponer los ajustes que nos permitan cumplir con el fin último de un estado democrático, que es convivir en una sociedad de hombres y mujeres que sean capaces de generar leyes justas. En ese sentido, estamos obligados a reformar los marcos normativos necesarios, para dar certeza a los ciudadanos bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad y eficiencia, a fin de que en el informe del 2017 Michoacán no sea reprobado nuevamente.

Las acciones que emprenda el Congreso del Estado para prevenir y sancionar la falta de transparencia en la contabilidad gubernamental y armonización contable, no deben llevarse a cabo en forma aislada o fragmentada, sino conformarse armónicamente como un sistema que establezca la sanción administrativa mínima y máxima con el objetivo de prevenir los posibles actos, omisiones y hechos que rompan con los principios de certeza, eficacia y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como con la obligación de transparencia y rendición de cuentas, para dar a conocer a los ciudadanos la situación patrimonial y presupuestal que realmente guarda el Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en el año 2014, incorporando las demandas ciudadanas de transparencia y combate a la corrupción como ejes fundamentales del ejercicio de un servicio público profesional y transparente, lo que respondió a la premisa que sostiene que todas las leyes deben propiciar el bienestar común de la sociedad, sobre todo al tratarse de la protección, uso, manejo y destino de los recursos aportados por los ciudadanos, y de la responsabilidad que implica el ejercicio del servicio público en materia de planeación, ejercicio del gasto y transparencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la responsabilidad de los servidores públicos en su Título IV. La responsabilidad de acuerdo al hecho o acto que se realice u omita, puede llegar a ser: política, penal, administrativa, civil o patrimonial. En nuestro Estado, la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, dispone en el Capítulo II lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, así como las obligaciones específicas a su cargo, empleo o comisión.

Por ello, y con base en el compromiso social que tengo como legislador, y habiendo analizado las disposiciones federales y estatales en materia de transparencia, pero en especial las contenidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en relación con la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, y

con el fin de armonizar las distintas legislaciones financieras, contables y de responsabilidades, dado que el erario lo constituyen las contribuciones de los ciudadanos y es administrado por los poderes del Estado y los ayuntamientos, y la obligación de que esté debida y jurídicamente protegido; es decir, que quien en su respectivo sistema de contabilidad gubernamental no registre los activos, pasivos, ingresos, gastos, deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y patrimonio del Estado, estará afectando directamente la rendición de cuentas y la transparencia en la administración del patrimonio de los michoacanos.

Con esta reforma, no sólo los poderes del Estado y los ayuntamientos estarán obligados a cumplir con la normatividad en materia de armonización contable y contabilidad gubernamental, sino que con la información que se genere y compare, los ciudadanos podrán con todo derecho evaluar rigurosamente los resultados de sus autoridades y de la misma manera tendrán en la contabilidad gubernamental un instrumento sumamente útil para la toma de decisiones, al basarse en reportes compatibles y congruentes.

Que el Acuerdo número 224, por el que se crea el «Grupo de Trabajo Plural» para el estudio, análisis, elaboración y formulación del proceso legislativo para la instauración del Sistema Anticorrupción que comprende la reforma y armonización de diversos ordenamientos legales del Estado de Michoacán de Ocampo, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

Primero. Se crea un Grupo de Trabajo Plural para que coadyuve en el estudio, análisis, elaboración y formulación del proceso Legislativo para la instauración del Nuevo Sistema Anti-corrupción que comprende la reforma y armonización de diversos ordenamientos legales del Estado de Michoacán de Ocampo.

Segundo. El Grupo de Trabajo que coadyuvará en el estudio, análisis y dictamen de las disposiciones y todo el marco jurídico en materia del Sistema Estatal Anti-corrupción, estará conformado por los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación, que coordinará los trabajos con las comisiones Inspectora de la Auditoría Superior de Michoacán, Jurisdiccional, de Justicia y de Puntos Constitucionales.

Tercero. Las comisiones para el desarrollo de las actividades del Grupo de Trabajo, serán auxiliados por los Secretarios Técnicos de las comisiones de Gobernación, Inspectora de la Auditoría Superior de Michoacán, Jurisdiccional, de Justicia y de Puntos Constitucionales, así como por los asesores que los diputados integrantes de dichas comisiones designen para tal efecto.

Que la Propuesta de Acuerdo, presentada por la Diputada Juanita Noemí Ramírez Bravo, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

«La corrupción es uno de los principales problemas en México. Como bien lo menciona el Índice de per-

cepción de 2015 de *Transparencia Internacional*, México se ubica en el lugar 95 de 1651 de los países más corruptos. El Banco de México y el Banco Mundial coinciden en que la corrupción equivale al 9% del Producto Nacional Bruto; así mismo, el INEGI calcula que la corrupción en México alcanza un monto de \$347 mil millones de pesos al año. Recordemos que en marzo del 2002, el Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en nuestro país, subrayó que la lucha contra la corrupción es una cuestión prioritaria, para lograr el desarrollo social y económico, y para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, declaró que la corrupción representaba una amenaza para el desarrollo de la humanidad, porque debilita la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y porque limita el crecimiento social.

La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción comenta lo siguiente: La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países –grandes y pequeños, ricos y pobres– pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

Preocupada por este grave problema, el 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide que se proclame el 9 de diciembre como Día Internacional contra la Corrupción, a fin de aumentar la sensibilización respecto de la corrupción, así como del papel que puede desempeñar la Convención para combatirla y prevenirla.

Compañeros diputados, la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno internacional que nos afecta a todos, por lo que la cooperación entre ambas partes (sociedad y gobierno) es indispensable para erradicarla de nuestras instituciones. En Michoacán, la corrupción no conoce colores ni ideologías partidistas, es por ello que este tema debe ocupar un lugar relevante en nuestra agenda legislativa, pues según informa la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del 2016, nuestro estado ocupa el séptimo lugar entre las entidades con mayor corrupción del país.

La corrupción es tema de todos los días, y hay que ponerle fin comenzando por nosotros, a quienes los ciudadanos nos han dado su voto de confianza para ser su voz y representarlos como Diputados Locales.

Como servidores públicos, tenemos la encomienda de dirigir el rumbo de nuestra entidad, de establecer las políticas públicas, de gestionar para nuestros representados, de legislar con justicia y fiscalizar cada centavo de nuestras arcas, y estas funciones requieren de nosotros un código de ética muy estricto, el cual implica: 1. Cumplir con el servicio que se nos ha encomendado con honradez y abstenemos de cualquier acto ilícito. 2. Utilizar los recursos públicos para los fines a los que están destinados y sin comprometerlos para beneficio personal o de nuestros intereses partidistas o familiares. 3. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que se nos confiere y proporcionar la información que se nos sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales. 4. Abstenemos de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, o sanción de cualquier servidor público cuando haya interés personal, familiar o de negocios, o que pueda derivar en alguna ventaja o beneficio económico para nosotros o nuestros consanguíneos. 5. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y de impuestos en los términos establecidos por las leyes, cuya publicidad será de orden público.

Por ello, consciente de que sólo la sociedad civil organizada puede impulsar los grandes cambios en nuestro país, y que tiene todo el derecho de exigir total transparencia a sus representantes, invito a los integrantes de esta LXXIII Legislatura a asumir el compromiso de presentar su Declaración 3 de 3 en un término no mayor a 90 días ante la instancia correspondiente (http://tresdetres.mx/#/soy_funcionario)

La Iniciativa 3 de 3 es un movimiento de la sociedad civil organizada que busca reconstruir la confianza ciudadana a través del compromiso y transformación de la clase política en nuestro país, la cual invita a que los funcionarios y políticos antepongan los intereses de México a los suyos.

Hasta el momento, más de 600 mil ciudadanos han reafirmado su derecho para exigirnos a los servidores públicos que presentemos nuestra declaración patrimonial, de intereses y fiscal, como muestra de nuestro compromiso con la lucha anticorrupción en nuestro país. Sólo 818 funcionarios del ámbito estatal y federal han presentado tal declaración, entre los que destacan 21 gobernadores, 31 senadores, 123 diputados federales, 9 partidos políticos, 62 alcaldes y sólo 117 diputados locales. Es por ello compañeras y compañeros, que resulta sumamente necesario que nos sumemos a esta exigencia de la sociedad, y con ellos demostrar que los servidores públicos de Michoacán, estamos comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas.

Que la Iniciativa de Decreto presentada por el Diputado Carlos Humberto Quintana Martínez, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

El próximo 19 de julio, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción comenzará su plena implementación en todo el país.

Dicha fecha, de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto mediante el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, marca el fin del plazo con que contamos en esta LXXIII Legislatura para dotar de un marco jurídico armonizado a Michoacán.

Esto resulta especialmente trascendente si consideramos que dicha ley general determina las faltas administrativas de los servidores públicos y de los particulares, las sanciones respectivas, los procedimientos y las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, además de lo relativo al marco normativo que regula los instrumentos de rendición de cuentas, esto es, el sistema de evolución patrimonial, la declaración de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal.

Con ello, se modifican las facultades que la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de Michoacán y sus Municipios otorga a la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, a los órganos internos de control, a la Auditoría Superior de Michoacán y al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

La presente Iniciativa atiende a esa nueva norma general y a las modificaciones que conlleva, con lo cual se pretende armonizar nuestra legislación y empatar su entrada en vigor, dotando a las autoridades respectivas del marco jurídico que les permita su eficaz implementación.

Además, esta propuesta considera el contenido del Decreto 555 aprobado por la anterior Legislatura de este Congreso del Estado, mismo que debe ser reformado para subsanar sus deficiencias previo a su entrada en vigor y que implica modificaciones sustanciales respecto al nombramiento de los titulares de la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo, de los órganos internos de control de los organismos autónomos y del Poder Judicial, así como en el diseño del Tribunal de Justicia Administrativa.

Como señalé en mi propuesta de reforma al Decreto 555, independientemente del estatus que guarde nuestra armonización legislativa, las competencias de las autoridades en materia de responsabilidades comenzarán el próximo 19 de julio, con lo cual corremos el riesgo de que dichas autoridades no se encuentren en condiciones de implementar la nueva legislación.

Ahora bien, por su naturaleza, la nueva legislación general requiere de nuestra parte el ejercicio de una facultad prácticamente reglamentaria, ya que el contenido sustancial y adjetivo se nos presenta casi definido.

Lo que hoy propongo parte de esa condición para derogar todo aquello que escapa a nuestras atribuciones o que contraviene lo dispuesto en la legislación general, pero mantiene en sus términos lo relativo a las responsabilidades políticas, a la declaración de procedencia y a la acción pública.

Así, identifica las autoridades estatales y municipales que asumirán el papel de autoridades competentes, establece las precisiones en lo referente a la designación de sus titulares, donde destaca la convocatoria pública obligatoria para todos, el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos, la ratificación del Estado del titular de la Secretaría de Contraloría del Estado y del órgano interno de control del Poder Judicial por parte del Congreso del Estado.

Por su parte, se propone la creación de la Unidad de Evaluación de la Auditoría Superior de Michoacán, misma que fungiría como su órgano interno de control, de manera análoga a lo establecido en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, cuyo titular será nombrado por las dos terceras partes de los diputados.

Los titulares de los órganos internos de control del Poder Judicial, de los organismos autónomos y de la Unidad de Evaluación de la Auditoría Superior de Michoacán, durarían en su encargo 5 años sin posibilidad de reelegirse.

Se hace hincapié en la obligación que tienen todas las autoridades competentes de garantizar la estricta separación de las autoridades encargadas de investigar las faltas administrativas y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores, lo cual implica la designación de áreas específicas en cada órgano interno de control y en la Auditoría Superior de Michoacán.

Por lo que ve a las autoridades resolutoras, se propone que para faltas administrativas no graves sea, según corresponda, el titular o responsable de la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, el titular o responsable del órgano interno de control o el titular o responsable de la Unidad de Evaluación de la Auditoría Superior de Michoacán; mientras que para las faltas graves sería el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

Se regula también lo concerniente a las denuncias contra titulares de autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas, lo cual no fue regulado a nivel general, por lo que las faltas administrativas que se atribuyan a los titulares de los órganos internos de control, de la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, de la Unidad de Evaluación de la Auditoría Superior de Michoacán, o a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo en caso de faltas graves, deberán ser denunciadas ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado y este resolverá lo conducente.

En materia de rendición de cuentas, la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, así como los órganos internos de control y la Unidad de Evaluación de la de la Auditoría Superior de Michoacán, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo. Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la Ley General.

Por último, en el artículo tercero transitorio, se propone que las convocatorias públicas y los nombramientos o ratificaciones de los órganos internos de control se realicen de tal manera que todos entren en funciones el mismo día que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esto es, el 19 de Julio de este año.

Compañeras y compañeros, hemos puesto mucho énfasis en los trabajos de la ley del sistema estatal anti-corrupción, pero debemos también atender asuntos de igual o mayor relevancia, como subsanar los errores del Decreto 555 y adecuar las leyes de fiscalización y rendición de cuentas, de justicia administrativa y, particularmente, la normatividad en materia de responsabilidades que hoy someto a su consideración.

Del estudio y análisis de las Iniciativas presentadas ante el Pleno del Congreso, estas comisiones dictaminadoras consideramos pertinente acumularlas para efecto de realizar un estudio, análisis y dictamen conjunto, con la finalidad de contar con elementos necesarios y suficientes para determinar lo procedente.

En relación con la Iniciativa de la Diputada María Macarena Chávez Flores, que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, ésta en un principio fue turnada a las Comisiones de Jurisdiccional y Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, sin embargo, la segunda de las comisiones por oficio solicitó al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado en términos del artículo 64 fracción IV de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, dejar de conocer de la Iniciativa turnada, debido a que consideraron que no era de su competencia.

Derivado de lo anterior, consideramos de gran importancia los razonamientos esgrimidos en cada una de las iniciativas, lo cual nos permite contar con un criterio de responsabilidad amplio para la elaboración del dictamen; el objeto principal de la Ley es la de distribuir competencias para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por actos u omisiones en que éstos incurran y las que

correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves y los procedimientos para su aplicación, es importante señalar que al igual que el Sistema Estatal Anticorrupción, en la aplicación de esta Ley, es indispensable la participación y compromiso de los Poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos y los ayuntamientos que conforman el territorio del Estado de Michoacán de Ocampo.

Los sujetos de responsabilidad administrativa serán los Servidores públicos, las personas físicas, las personas morales, así como los sujetos en situación especial, entendiéndose como tales a los que participen en una contienda electoral.

Dentro de los objetivos específicos que se encuentran en la Ley, es la determinación de mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, además de la creación de las bases para que los Organos del Estado establezcan políticas públicas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público; se contempla que en la actuación de todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión observe los principios de legalidad, disciplina, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

Se contemplan como directrices en el actuar del servidor público que se lleve a cabo conforme a las leyes y reglamentos que les atribuye su empleo, cargo o comisión, debiendo conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones; conducirse con rectitud sin utilizar su empleo para obtener algún beneficio personal o a favor de terceros; satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares; dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios a personas, ni permitirán que influencias afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva; administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, entre otros.

Como autoridades facultadas para la aplicación de la Ley, se contempla a la Secretaría de Contraloría, los Organos internos de control, la Auditoría Superior de Michoacán y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas en que incurra el servidor público, serán competencia de la Secretaría de la Contraloría, los Organos internos de control y la Auditoría Superior de Michoacán, quienes al calificar la falta investigada como no grave, serán los competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa respectivos; por otro lado, si de la investi-

gación y calificación se desprende que el acto u omisión es de las consideradas como faltas administrativas graves de los servidores públicos o de particulares vinculados con faltas administrativas graves, será el Tribunal de Justicia Administrativa quien resolverá.

Dentro de los instrumentos de rendición de cuentas, se encuentran las declaraciones patrimonial y de intereses, así como la constancia fiscal de rendición de cuentas, las cuales serán administradas a través de la Plataforma Digital Estatal de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Comité del Sistema Estatal Anticorrupción, la cual podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, el Tribunal de Justicia Administrativa o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, o bien, cuando las autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas; en esta misma plataforma se operarán los sistemas relacionados con los servidores públicos o particulares sancionados y los servidores públicos vinculados con contrataciones.

Tratándose de la declaración patrimonial, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción con apego a los lineamientos nacionales, expedirá las normas y los formatos, impresos o electrónicos, bajo los cuales los Servidores Públicos deberán presentar la declaración, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que será obligatorio declarar; en relación con la declaración de intereses, se encuentra orientado a informar y determinar el conjunto de intereses de un Servidor Público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función, declaraciones que deberán rendirse en los términos que señala esta Ley.

No menos importante es señalar que, también se contempla la declaración de modificación patrimonial, de conclusión del cargo y el cambio del cargo o empleo en el mismo orden de gobierno; para el caso de que no se presenten en los plazos establecidos sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación de presunta responsabilidad de la falta administrativa correspondiente, aplicándose la sanción que para tal efecto determine la Secretaría o el Órgano interno de control.

Se contemplan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos como faltas administrativas no graves y las faltas administrativas graves, así como los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, considerándose en esta última a las personas físicas y morales; de la misma forma se contempla a los particulares en situación especial, entendiéndose como tal a las cometidas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de

sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere esta Ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.

Para la imposición de las sanciones por las faltas administrativas de los servidores públicos o particulares, se ha contemplado un procedimiento, que deberán llevar a cabo la Secretaría de Contraloría, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y el Tribunal de Justicia Administrativa, dentro del mismo, se contemplan los términos, las notificaciones y los recursos procedentes, la acumulación de autos y los incidentes para tachar a los testigos, así como la nulidad del emplazamiento.

Consideraciones que estas Comisiones Unidas estimamos importantes para la creación de la presente Ley, en virtud de que, se deja claro que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos y los gobiernos municipales, incluyendo en estos últimos y en el Poder Ejecutivo a su administración pública centralizada, paraestatal, desconcentrada y de participación general y todos aquellos en que cualquier autoridad directa o indirectamente intervenga a través de la Secretaría de Contraloría, la Auditoría Superior de Michoacán, los Órganos internos de Control y el Tribunal de Justicia Administrativa, son los encargados de llevar a cabo la investigación, substanciación y aplicación de sanciones por actos u omisiones que pudieran ser constitutivas de falta administrativa por parte de un servidor público o particular.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 37, 38 y 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y los artículos 52 fracción I, 62 fracciones XIII, XVI, XVIII, XIX y XXIII, 79, 82, 84, 85, 89, 244, 245 y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, las y los diputados integrantes de estas comisiones dictaminadoras nos permitimos someter a la consideración del Pleno de esta Legislatura, para su primera lectura con dispensa de segunda, el siguiente Proyecto de

DECRETO

Único. Se expide la Ley de Responsabilidades de Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Libro Primero
Disposiciones Sustantivas

MESA DIRECTIVA

Dip. Octavio Ocampo Córdova
Presidencia
Dip. Osval Equihua Equihua
Vicepresidencia
Dip. Yarebi Avila González
Primera Secretaría
Dip. María Teresa Mota Covarrubias
Segunda Secretaría
Dip. Arturo Hernández Vázquez
Tercera Secretaría

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Crisina Portillo Ayala
Presidencia
Dip. Javier Estrada Cárdenas
Integrante
Dip. Antonio Soto Sánchez
Integrante
Dip. Eduardo Orihuela Estefán
Integrante
Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez
Integrante
Dip. Miciam Tinoco Soto
Integrante
Dip. Ernesto Núñez Aguilar
Integrante
Dip. Octavio Ocampo Córdova
Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Mtra. Beatriz Barrientos García
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Lic. Abraham Ali Cruz Melchor
Director General de Servicios de Apoyo Parlamentario
Lic. Ana Vanessa Carachaca Sánchez
Coordinadora de Biblioteca, Archivo y Asuntos Editoriales
Mtro. Ricardo Ernesto Durán Zarco
Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

LA GACETA PARLAMENTARIA es una publicación elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES. *Corrector de Estilo:* Juan Manuel Ferreyra Cerritón. *Formación, Reporte y Captura de Sesiones:* Gerardo García López, Juan Arturo Martínez Avila, María del Socorro Barrera Franco, María Elva Castillo Reynoso, Mario Eduardo Inquierdo Hernández, Marcos Vivecos Arañas, Martha Morella Domínguez Arceaga, Melissa Eugenia Pérez Cármona, Mónica Ivette Sánchez Domínguez, Moisés Cruz Fonseca, Nadia Montero García Rojas, Paola Orozco Rubalcava, Perla Villaseñor Cuevas.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA

Tercer Año de Ejercicio

Primer Periodo Ordinario de Sesiones

**DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO
POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY QUE
REGULA EL USO DE CUBREBOCAS EN EL
ESTADO DE MICHOACÁN, ELABORADO
POR LAS COMISIONES DE SALUD Y
ASISTENCIA SOCIAL Y DE GOBERNACIÓN.**

HONORABLE ASAMBLEA

Las comisiones de Salud y Asistencia Social y de Gobernación, les fue turnada la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán de Ocampo.

ANTECEDENTE

En sesión de Pleno de la Septuagésima Cuarta Legislatura, celebrada el día 24 de noviembre de 2020, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por el Ing. Silvano Aureoles Conejo, Gobernador del Estado de Michoacán, misma que fue turnada a la Comisión de Salud y Asistencia Social en coordinación con la de Gobernación para su estudio, análisis y dictamen.

Del estudio y análisis realizado por estas comisiones, se llegó a las siguientes

CONSIDERACIONES

El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo es competente para legislar, reformar, abrogar y derogar las leyes o decretos que se expidieren, conforme a lo previsto por el artículo 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Las comisiones de Salud y Asistencia Social y de Gobernación, son competentes para estudiar, analizar y dictaminar los citados turnos conforme a lo establecido en los artículos 79 y 91 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Que la Iniciativa presentada por el Ing. Silvano Aureoles Conejo sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 4º, como un derecho fundamental, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Por lo que este Derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social.

Que la Ley General de Salud, establece que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las enfermedades que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en

los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, establece en su artículo 2º que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el 30 de enero de 2020, la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional, la cual posteriormente con fecha 11 de marzo de 2020, fue declarada como pandemia, debido a que el nivel de propagación de esta enfermedad es alarmante y altamente contagioso.

Que con fecha 27 de marzo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Que el 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia.

Que la Organización Mundial de la Salud, ha establecido como una de las medidas más eficaces de contención del virus SARS-CoV2 (COVID-19), el uso de cubrebocas, mascarillas o caretas, ya que con esto se evita la dispersión de fluidos corporales, los cuales, en su caso, tienen la potencialidad de contagiar y propagar el virus en mención.

Que es prioridad del Gobierno del Estado, proteger la salud y seguridad de los michoacanos, conteniendo la progresión de la enfermedad y reforzando el sistema de salud pública, motivo por el cual resulta necesario establecer medidas temporales que ya se han adoptado anteriormente, pero que deben intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico.

Que ante la compleja situación en la que nos encontramos, resulta de vital importancia continuar con las medidas establecidas en los instrumentos emitidos por las autoridades sanitarias federales, estatales y municipales; y, sobre todo es importante e indispensable la coadyuvancia entre todos los poderes del Estado y los diferentes niveles de

gobierno, para poder contrarrestar el impacto generado por la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Que considerando el notable crecimiento del número de casos confirmados de personas contagiadas por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), los cuales a la fecha son 26,084 casos positivos confirmados y, sobre todo, ante el crecimiento de la tasa de letalidad de esta enfermedad la cual es de 7.95% en nuestro Estado, es que resulta necesario presentar ante esa H. Legislatura la presente iniciativa de Ley a efecto de prevenir, contener y atender la emergencia, mediante la implementación de medidas extraordinarias temporales que permitan evitar un repunte en los contagios.

En reunión de trabajo los diputados integrantes de las comisiones unidas de Salud y Asistencia Social y de Gobernación, de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez debidamente estudiada y analizada la Iniciativa de Decreto referida en los antecedentes del presente dictamen, coincidimos con el objeto del contenido de la propuesta de Ley, como bien lo fundamenta el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el reconocimiento del derecho humano a la protección de la salud, así como que el Estado tiene la obligación de garantizar y establecer los mecanismos necesarios para que toda persona goce de este derecho.

Substancialmente, la iniciativa pretende establecer, como medida de preservación y cuidado a la salud pública, el uso obligatorio de cubrebocas en las personas, así como otras medidas para prevenir la transmisión y riesgos de contagio del virus SARS-CoV-2 (en adelante COVID-19), durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria ocasionada por dicha pandemia y hasta que la Autoridad Sanitaria Estatal declare oficialmente su conclusión.

Los diputados integrantes de estas comisiones dictaminadoras, analizamos la Iniciativa materia del presente dictamen, exponiendo las diversas causas que motivaron su procedencia.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 38 y 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y 33 fracción XXI, 52 fracción I, 62 fracción XXV, 91, 244, 245 y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados integrantes de las comisiones de Salud y Asistencia Social y de Gobernación nos permitimos someter a la consideración del Pleno de esta Legislatura, para su primera lectura, el siguiente Proyecto de

DECRETO

Artículo Único. Se expide la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán, para quedar como sigue:

LEY QUE REGULA EL USO DE CUBREBOCAS EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

Capítulo Primero Disposiciones Generales

Artículo 1°. La presente Ley es de observancia general en todo el territorio del Estado de Michoacán de Ocampo, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto contribuir a garantizar el derecho a la protección a la salud, para establecer como medida de contención, prevención y cuidado a la salud pública, el uso obligatorio de cubrebocas, para prevenir y contener la transmisión y riesgos de contagio del virus SARS-CoV-2, durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria ocasionada por dicha pandemia y hasta que la autoridad sanitaria competente declare oficialmente su conclusión

Artículo 2°. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. **Cubrebocas:** Al aditamento utilizado para cubrir boca y nariz, ya sea comercial o casero;
- II. **COEPSIS:** Comisión Estatal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios;
- III. **Espacios Públicos:** A las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga;
- IV. **Establecimientos Privados:** A las áreas propiedad de particulares, tales como comercios, industrias, negocios y servicios;
- V. **Medios de Protección Complementarios:** caretas, lentes, mascarillas, y cualquier otro que de acuerdo a esta Ley será considerado complementario al uso del cubrebocas;
- VI. **Transporte Público:** A los sistemas de transporte público en el Estado, que operan y que pueden ser utilizados por cualquier persona a cambio del pago de una tarifa previamente establecida;
- VII. **UMAS:** A las Unidades de Medida y Actualización vigentes; y,
- VIII. **Vía Pública:** Al espacio terrestre de dominio público o uso común destinado al tránsito y transporte de personas o vehículos, dentro de la jurisdicción del Estado o de un Municipio.

MESA DIRECTIVA

Dip. Julieta García Zepeda
Presidencia
Dip. Erendira Isaura Hernández
Vicepresidencia
Dip. Daniela de los Santos Torres
Primera Secretaría
Dip. Liz Alejandra Hernández Morales
Segunda Secretaría
Dip. María Gabriela Cázares Blanco
Tercera Secretaría

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. J. Jesús Hernández Peña
Presidencia
Dip. Anabel Franco Carrizales
Integrante
Dip. Mónica Larisa Pérez Campos
Integrante
Dip. J. Reyes Galindo Pedraza
Integrante
Dip. Julieta Hortencia Gallardo Mora
Integrante
Dip. Víctor Manuel Manríquez González
Integrante
Dip. Ernesto Núñez Aguilar
Integrante
Dip. Luz María García García
Integrante
Dip. Julieta García Zepeda
Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Raymundo Arreola Ortega
Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Adela Paulina Bucio Mendoza
Directora General de Servicio de Apoyo Parlamentario
Lic. Salvador García Palafox
Coordinador de Biblioteca, Archivo y Asuntos Editoriales
Mtro. Ricardo Ernesto Durán Zarco
Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

LA GACETA PARLAMENTARIA ES UNA PUBLICACIÓN elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES. *Corredor de Estilo:* Juan Manuel Ferreyra Cerritón. *Formación, Reporte y Cajón de Sesión:* Gerardo García López, Juan Arturo Martínez. *Ávila,* María del Socorro Barrera Franco, Mario Eduardo Izquierdo Hernández, Marisol Viveros Avalos, Melissa Eugenia Pérez Carmona, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez, Moisés Cruz Fonseca, Nadia Montero García Rojas, Paola Ocozco Rubalcava, Perla Villaseñor Cuevas, Víctor Iván Reyes Mota, Izabel Arias Martínez, Alejandro Solórzano Álvarez, José Guadalupe de los Santos Betancourt.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA

Segundo Año de Ejercicio

Primer Periodo Ordinario de Sesiones

**DICTAMEN CON PROYECTO DE
DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE
ABROGA LA LEY QUE REGULA EL USO
DEL CUBREBOCAS EN EL ESTADO DE
MICHOACÁN, ELABORADO POR LA
COMISIÓN DE SALUD Y ASISTENCIA
SOCIAL.**

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Salud y Asistencia Social de este H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se turnó la iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se abroga la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán, presentada por el maestro Alfredo Ramírez Bedolla, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

CONSIDERACIONES

La Iniciativa presentada sustentó su exposición de motivos esencialmente en lo siguiente:

Que con fecha 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional, y posteriormente, con fechas 11 de marzo de 2020, dicha enfermedad fue declarada como pandemia por la propia OMS, debido a su nivel de propagación y alto contagio.

Que, por lo anterior, con fecha 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS CoV2 (COVID-19), señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia.

Que con fecha 20 de enero de 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto Legislativo número 508, por el que se expide la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán de Ocampo, la cual tiene por objeto contribuir a garantizar el derecho a la protección a la salud estableciendo las condiciones del uso del cubrebocas para prevenir y contener la transmisión y riesgos de contagio del virus SAR-CoV2.

Que la vacunación y el acatamiento de los protocolos sanitarios emitidos por las diferentes instancias de salud, como ejes primordiales del combate al COVID-19 en el Estado, han sido pieza fundamental para combatir la pandemia, por ello, a la fecha se han aplicado más de 7 millones 543 mil vacunas, lo que significa que el 85.9 por ciento de la población blanco a vacunar en Michoacán, ha sido inmunizada contra el virus al menos con dos dosis. Sumando a lo anterior, se dará continuidad en sus términos al Plan Nacional de Vacunación, respetando las coberturas y jornadas que para tal efecto se establezcan, esto en aras de garantizar y complementar los esquemas de vacunación

(segunda dosis o refuerzo) a la población en el Estado y gracias a la extraordinaria respuesta de la población para acudir a vacunarse.

Que el comportamiento actual del virus SARS-CoV-2 en la entidad, refleja una disminución diaria considerable en los casos confirmados, casos recuperados y defunciones, por lo que, de conformidad con el semáforo de riesgo epidémico publicado por la Secretaría de Salud Federal, la entidad se encuentra en riesgo epidémico bajo, motivo por el cual el semáforo de contagios y casos confirmados en el Estado, se encuentra en semáforo verde desde el mes de febrero.

Que con fecha 26 de septiembre de 2022, el Comité Estatal de Seguridad en Salud, en su sexta sesión ordinaria, aprobó que se realizarán las gestiones necesarias a efecto de que se enviara al H. Congreso del Estado, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley que Regula el Uso de Cubrebocas en el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada con fecha 20 de enero de 2021, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Comisión de Salud y Asistencia Social, conforme al artículo 91 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, es competente para participar, conocer y dictaminar la iniciativa motivo del presente proyecto.

De acuerdo con los últimos datos de regionalización aportados por la Secretaría de Salud en el Estado de Michoacán, es notable que la letalidad y el comportamiento del virus SARS-CoV-2 ha disminuido.

El 26 de mayo de 2022 se aprobó en el pleno de este Congreso una reforma a la Ley que hoy se propone abrogar, pasando del uso obligatorio al uso opcional del cubrebocas en ciertos casos; tal determinación fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 31 de mayo de 2022.

El Comité de Nueva Normalidad integrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud, en este mes de octubre de 2022, autorizó los "Lineamientos para la Continuidad Saludable de las Actividades Económicas ante COVID-19", donde se señala lo siguiente:

"Las medidas de confinamiento amenazaron con aumentar los niveles de pobreza de los trabajadores ya que, para estos, dejar de trabajar o trabajar desde casa no es una opción, lo que significaba perder sus

trabajos, para muchos su único sustento y, en el caso de México, incluso su Seguridad Social. Para ello se conformó el Comité de Nueva Normalidad, con miembros de las Secretarías de Salud, Economía, Trabajo y Previsión Social, así como de los Institutos Mexicanos del Seguro Social, quienes elaboraron los Lineamientos Técnicos Específicos para la reapertura de las actividades económicas que se publicó el 29 de mayo del 2020.”

Desde entonces, la situación del COVID-19 ha cambiado y muchas otras cuestiones han evolucionado, entre las que destacan la vacunación y el conocimiento en la transmisión. Adicionalmente se han aprobado algunos medicamentos como parte del tratamiento de COVID-19, como el Paxlovid que se encuentra disponible para Michoacán.

Respecto al uso de cubrebocas, motivo del presente Dictamen, los nuevos lineamientos aprobados por el Comité referido incluyen un apartado específico:

Uso de cubrebocas	Espacios abiertos		Espacios cerrados	
	Con sana distancia	Sin sana distancia	Con sana distancia	Sin sana distancia
	No obligatorio	Recomendable	No obligatorio	Recomendable

Además, señala que la promoción de la salud implica la orientación, capacitación y organización de las personas trabajadoras para prevenir y controlar la propagación del coronavirus causante de COVID-19 en sus hogares y, de manera muy importante, en eventos sociales y durante los trayectos en el transporte público o privado, incluyendo las siguientes:

- Proporcionar información general sobre el SARS-CoV-2 (COVID-19), los mecanismos de contagio, síntomas que ocasiona y las mejores maneras de prevenir la infección y el contagio de otras personas.
- Lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón, o bien, usar soluciones a base de alcohol al 60%.
- La práctica de la etiqueta respiratoria: cubrirse nariz y boca al toser o estornudar con un pañuelo desechable o el ángulo interno del brazo.
- Mantener una sana distancia (al menos a 1.5 metros).
- Establecer un programa de capacitación para el personal directivo o gerencial sobre las acciones y medidas para prevenir y evitar cadenas de contagio por COVID-19, por lo que puede hacerse uso del material disponible en la plataforma.

Igualmente, en los centros de trabajo se deberán instrumentar acciones enfocadas a reducir el riesgo de

contagios, es decir, para evitar la entrada del virus en sus instalaciones. Entre estas quedan comprendidas cuestiones de higiene, limpieza y sana distancia.

- Se sugiere favorecer una distancia mínima de 1.5 metros entre las personas.
- Proveer dispensadores con soluciones a base de alcohol al 60% a disposición del personal en distintos puntos del centro de trabajo.
- Garantizar que los sanitarios cuenten con lavamanos y condiciones adecuadas para la limpieza del personal.
- Establecer un programa de limpieza y mantenimiento permanente del centro de trabajo y los lugares de labor, incluidos los destinados a los servicios de alimentos, de descanso y, en su caso, de pernocta, utilizando los productos de limpieza adecuados para prevenir la propagación del virus.
- En caso de ser posible, favorecer la ventilación natural en espacios comunes o de mayor concentración de personal, además de aquellas áreas de trabajo con gran afluencia de personal.
- Revisar el funcionamiento de los sistemas de ventilación, en caso de contar con estos, además de dar mantenimiento y cambios de filtro para su correcta operación.

Las consideraciones particulares donde se puede omitir el uso de cubrebocas:

- Personas que no comparten el lugar físico de trabajo
- Al tomar bebidas o consumir alimentos
- Trabajo físico intenso

Consideraciones donde sugiere el uso de cubrebocas:

- Personas que decidieron no vacunarse o con inmunocompromiso se les sugiere utilizar cubrebocas en todo momento.
- Lugares de trabajo mal ventilados las personas que compartan el mismo lugar físico de trabajo.

Los casos especiales se tendrán que valorar de manera individual:

- Los puestos de trabajo donde se presente una muy alta exposición a fuentes conocidas o sospechosas de SARS-CoV-2, como las personas trabajadoras del cuidado de la salud, que realizan procedimientos que generan aerosoles, deberán usar cubrebocas N95 (o su equivalente), guantes, bata y protección de ojos.

Por lo que ve a la planeación y vigilancia, señala lo siguiente:

Designación de un comité o persona responsable de la correcta implementación, seguimiento y supervisión de las medidas para la Nueva Normalidad en el marco de COVID-19. Dicho comité o persona responsable deberá:

- Cerciorarse que las estrategias generales de control son correctamente implementadas.
- Mantenerse informado de las indicaciones de la autoridad federal para, en su caso, comunicar a las personas trabajadoras sobre nuevas medidas que deban implementarse.
- Supervisar que se cumplan los protocolos de limpieza de áreas, superficies, objetos de contacto y de uso común.

Por lo que ve a medidas de ingeniería, señala lo siguiente:

Se recomienda que, en los accesos y áreas comunes del centro de trabajo, se cuente con lavamanos con jabón, agua y toallas de papel desechable o secadores de aire para manos y botes de basura. En caso de no contar con lavamanos en los accesos, se puede contar con dispensadores con solución base alcohol por lo menos al 60%. Esta medida garantiza que las personas trabajadoras que deseen ejecutar higiene de manos a su llegada al trabajo lo puedan hacer.

En caso de contar con sistemas de ventilación en el centro de trabajo se deberá vigilar que funcionen adecuadamente y cuenten con cambios de filtros acorde a lo establecido por el proveedor.

Se debe favorecer la ventilación natural en los lugares que es posible. En caso de no ser posible, se puede contar con sistemas de ventilación con el mantenimiento adecuado establecido por el proveedor.

Por lo que ve a la alimentación y transporte, señala lo siguiente:

Se recomienda que durante el consumo de alimentos se pueda mantener una distancia entre las personas trabajadoras de 1.5 metros. Se recomienda a las personas trabajadoras que durante los traslados (de casa al trabajo y viceversa, o en comisiones) utilicen su cubreboca durante el trayecto en caso de hacerlo en transporte público, y realicen higiene de manos con solución base alcohol por lo menos al 60.

En caso de que la empresa cuente con transporte de personal, se debe realizar la limpieza de la unidad antes de subir a las personas trabajadoras.

Por lo que ve al equipo de protección personal, señala lo siguiente:

En caso necesario, durante la jornada laboral se utiliza el cubreboca de forma correcta cubriendo nariz y boca, de acuerdo con el esquema de uso de cubrebocas establecido en el presente documento.

Finalmente, para la promoción de la salud, información y capacitación, señala lo siguiente:

- Informar a las personas trabajadoras sobre las medidas de prevención establecidas en el Protocolo de Seguridad Sanitaria de la empresa.

- Contar con un programa de capacitación para todas las personas trabajadoras sobre las acciones a realizar en el centro de trabajo para prevenir y evitar cadenas de contagio por COVID-19; puede hacerse uso del material de CLIMSS que se ubica en la liga siguiente: <https://climss.imss.gob.mx/>.

- Contar de manera clara y escrita en su protocolo de Seguridad Sanitaria con los conceptos de caso sospechoso, confirmado y contacto.

Contar con un instrumento (cuestionario) para identificación de síntomas de casos sospechosos en personas trabajadoras para COVID-19, en apego a la definición operacional vigente.

- Contar con un instrumento (listado o censo) para la identificación de contactos de trabajo y comunitarios, que incluya: Nombre, fecha del último contacto de trabajo, nombres de los contactos, tiempo y lugar de exposición.

- Establecer una política de protección a las personas trabajadoras para evitar que se condicione el retorno al trabajo por medio de pruebas financiadas por las personas trabajadoras.

Todo lo anterior fue informado mediante oficio de fecha 13 de Octubre de la Comisión Federal Para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, mediante Circular CGSFS-03-2022, a los titulares de protección contra riesgos de todas las entidades federativas, destacando textualmente lo siguiente:

EL USO DE CUBREBocas DEJARÁ DE SER OBLIGATORIO EN ESPACIOS CERRADOS O ABIERTOS, RECOMENDANDO SU USO BAJO CIERTAS CONSIDERACIONES, y solicita el acompañamiento para alinear dichas acciones a las nuevas disposiciones aplicables, en el marco de las atribuciones conferidas a las entidades federativas.

Considerando esta información es posible decir que Michoacán se encuentra en una situación cada vez menos adversa frente al COVID, tal cual señala la Iniciativa motivo del presente Dictamen: "refleja una disminución diaria considerable en los casos confirmados, casos recuperados y defunciones, por lo que, de conformidad con el semáforo de riesgo epidémico publicado por la Secretaría de Salud Federal, la entidad se encuentra en riesgo epidémico bajo, motivo por el cual el semáforo de contagios y casos confirmados en el Estado, se encuentra en semáforo verde desde el mes de febrero."

Por otro lado, de acuerdo a la exposición de motivos, la Iniciativa en comento es una propuesta del Comité Estatal de Seguridad en Salud, quien aprobó que se realizarán las gestiones necesarias a efecto de que se enviara a este Congreso del Estado.

Entonces, las diputadas integrantes de esta Comisión de Salud consideramos viable el sentido de la Iniciativa, esto es, que las medidas de prevención y atención continúen su implementación conforme a las disposiciones administrativas federales y estatales del sistema de salud, sin ajustarse a una ley que fue diseñada en un momento distinto y que no admite ajustes en su aplicación.

Esto significa que a partir de ahora, el Gobierno del Estado determinará las medidas a seguir mediante herramientas y lineamientos administrativos, bajo un criterio alineado al trabajo e información de las autoridades responsables, ya no en base a una ley con criterios inamovibles.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 62, fracción XXV, 64 fracción I, y 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sometemos a consideración del Pleno el siguiente Proyecto de

DECRETO

Primero. Se abroga la Ley que Regula el Uso del Cubrebocas en el Estado de Michoacán.

Segundo. La Secretaría de Salud en el Estado de Michoacán dictará y publicará de inmediato las medidas y procedimientos sanitarios para continuar cuidando y garantizando la salud pública del Estado de Michoacán de Ocampo, ante el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Las medidas que deban tomarse en lugares como centros educativos, de salud, de transporte público, de servicios o de reunión, se darán a conocer a toda la población

de manera puntual y se ajustarán conforme al número de casos registrados y a la época del año de que se trate, a fin de evitar cualquier repunte de contagios u hospitalizaciones.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Segundo. El Titular del Poder Ejecutivo del Estado tendrá un plazo de hasta noventa días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones correspondientes a la normatividad reglamentaria correspondiente.

Morelia, Michoacán, a los 13 días del mes de octubre de 2022.

Comisión de Salud y Asistencia Social: Dip. Rocío Beamonte Romero, *Presidenta*; Dip. Julieta García Zepeda, *Integrante*; Dip. Mónica Lariza Pérez Campos, *Integrante*; Dip. María Gabriela Cázares Blanco, *Integrante*; Dip. Luz María García García, *Integrante*

MESA DIRECTIVA

Dip. Adriana Hernández Itiguez
Presidencia
 Dip. Julieta Hortencia Gallardo
Vicepresidencia
 Dip. Laura Ivonne Pantoja Abascal
Primera Secretaría
 Dip. Erendira Isaura Hernández
Segunda Secretaría
 Dip. Baltazar Gaona García
Tercera Secretaría

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Fidel Calderón Torreblanca
Presidencia
 Dip. J. Jesús Hernández Peña
Integrante
 Dip. Oscar Jacobar Ledesma
Integrante
 Dip. Víctor Manuel Manríquez González
Integrante
 Dip. J. Reyes Galindo Pedraza
Integrante
 Dip. Ernesto Núñez Aguilar
Integrante
 Dip. Luz María García García
Integrante
 Dip. Adriana Hernández Itiguez
Integrante
 Dip. Fanny Lysette Arreola Pichardo
Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Raymundo Arreola Ortega
Secretario de Servicios Parlamentarios

Director General de Servicios de
 Apoyo Parlamentario

Lic. Salvador García Palafox
*Coordinador de Biblioteca, Archivo
 y Asuntos Editoriales*

Mtro. Ricardo Ernesto Durán Zarco
Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

LA GACETA PARLAMENTARIA ES UNA PUBLICACIÓN
 elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS
 EDITORIALES. *Corredor de Estilo:* Juan Manuel
 Ferreyra Cerritón. *Formación, Reparte y Cajón*
de Sesión: Gerardo García López, Juan Arturo
 Martínez Ávila, María del Socorro Barrera
 Franco, Mario Eduardo Izquierdo Hernández,
 Marisol Viveros Avalos, Melissa Eugenia Pérez
 Carmona, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez,
 Moisés Cruz Fonseca, Nadia Montero García
 Rojas, Paola Orozco Rubalcava, Peña Villaseñor
 Cuevas, Víctor Iván Reyes Mota, Izabel Arias
 Martínez, Alejandro Solorzano Álvarez.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA

Primer Año de Ejercicio

Segundo Periodo Ordinario de Sesiones

**DICTAMEN CON PROYECTO DE
 ACUERDO POR EL QUE SE DESECHA
 LA INICIATIVA CON PROYECTO DE
 DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE CREA
 LA LEY DE IMAGEN INSTITUCIONAL DEL
 ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO,
 ELABORADO POR LA COMISIÓN DE
 GOBERNACIÓN.**

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Gobernación, le fueron turnadas las iniciativas con Proyecto de Decreto por la que se crea la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán y la Ley de Perfil Institucional para el Estado de Michoacán de Ocampo.

ANTECEDENTES

Primero. En Sesión de Pleno de la Septuagésima Quinta Legislatura, celebrada el día 27 de octubre de 2021, se dio lectura a la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se crea la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por el Diputado Ernesto Núñez Aguilar, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación para estudio análisis y dictamen.

Segundo. En Sesión de Pleno de la Septuagésima Quinta Legislatura, celebrada el día 17 de marzo de 2022, se dio lectura a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Perfil Institucional para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por el Ciudadano Oscar Fernando Ríos Pimentel, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación para estudio, análisis y dictamen.

Del estudio y análisis realizado por esta Comisión, se llegó a las siguientes

CONSIDERACIONES

El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo es competente para legislar, reformar, abrogar y derogar las leyes o decretos que se expidieren, conforme a lo previsto por el artículo 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

La Comisión de Gobernación, es competente para estudiar, analizar y dictaminar los citados turnos, conforme a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Iniciativa presentada por el Diputado Ernesto Núñez Aguilar, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

Este año 2021 comenzamos nuevas administraciones tanto locales como Estatal, y como se ha visto administración con administración una de las primeras acciones que realizan los gobiernos son los cambios de imagen de la administración pública, gastos que para la situación que atraviesa el Estado y los Ayuntamientos es inadmisibles.

Presento esta iniciativa con el afán de evitar el derroche de recursos públicos que conllevan los gobiernos, recursos públicos que son escasos, y que mal gastados en cambiar la imagen de un gobierno no tienen ningún beneficio a la sociedad, en muchas ocasiones este cambio de imagen solo satisface el ego del gobierno en turno.

Aunado a lo anterior es de mi interés como Diputado y como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde, sumarnos al proyecto del Gobernador Alfredo Ramírez Bedolla de políticas públicas presupuestales de austeridad y aborro e ir de la mano con el decálogo de Austeridad para acabar con el derroche presentado en días pasados, con esta Ley estamos dándole herramientas a los nuevos gobiernos para lograr una verdadera austeridad y eficiencia presupuestal, así como tener un mayor control en el gasto público y que éste se destine a actividades esenciales de apoyo y beneficio siempre a la sociedad Michoacana.

No más gastos innecesarios como pintar nuevamente todas las oficinas con el color del partido político que gobierna, la imagen de los vehículos oficiales, toneladas de papelería nueva, señalética para nuevas obras, parques y jardines, etc. Todos estos cargos al erario público especialmente en el capítulo 3000, son gastos absurdos y vanos.

El reto que tienen las próximas administraciones es menor, y deberán priorizar los pocos recursos que se les ministrará, reducir de la carga presupuestal en todos sus capítulos del gasto, todo esto como parte de un esfuerzo para sanear las finanzas, y frenar el gasto corriente desmedido que frenada el desarrollo de programas de obra e infraestructura social, por lo que no habrá margen para gastos innecesarios ni en 2021 ni en los años que están por venir, es más no debería haber nunca, pues no genera ningún rendimiento a la sociedad, de hecho es un malestar de la ciudadanía ver como administración con administración sobre todo en el ámbito municipal hay tanto derroche de recursos por estos conceptos.

Si bien es obligación de los entes de Gobierno difundir sus proyectos, obras y acciones para informar a la ciudadanía, esta obligación se ha mal utilizado con un doble fin político y se ha aprovechado de manera indirecta para la promoción pública de una persona o partido político en el cargo a través de, frases, publicidad con colores relacionados a un partido político, es algo que se tiene que frenar, además de estar penado por lo Ley e incumplir el artículo 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos mismo que plantea que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entes de Gobierno de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres,

imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por todo esto es de mi interés presentar la Ley de Imagen Institucional para que sea una herramienta real de aborro y cumplimiento de la ley para todos los entes de gobierno estatales y municipales de los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que permitirá tener criterios claros y actividades en materia de imagen institucional para que dicha imagen sea acorde a los valores y la pluralidad ideológica, económica, social y cultural que distinguen a la sociedad Michoacana y libre de cualquier alusión a persona alguna, partido político u organización privada o social cuyo objeto sea diferente al ejercicio gubernamental.

La Iniciativa presentada por el ciudadano Óscar Fernando Dios Pimentel, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

Uno de los principales objetivos de la administración pública, debe ser manejar los recursos públicos de forma que se reflejen en una mejor vida para las personas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Como se aprecia, dicho precepto establece una clara directriz sobre el uso de los recursos públicos.

En cada cambio de Administración Pública tanto el Ejecutivo Estatal y Municipal, modifican el diseño de imagen o perfil institucional, es decir, cambia de membrete.

Ello implica un gasto considerable que puede ser aprovechado en áreas que lo necesitan más y sin afectar la vida de la administración pública.

Debemos considerar entonces:

- 1. Por un lado, el derecho de los integrantes de cada administración de generar una imagen institucional.*
- 2. Por otro, considerar si ese gasto abona en algo a mejorar las condiciones de vida de las personas.*
- 3. Revisar si ese gasto es efectuado con apego a la norma constitucional antes transcrita.*
- 4. Si ese gasto hace una mejor administración y,*
- 5. Y finalmente, determinar si ese gasto sirve de algo para la sociedad*

Es necesario ponderar lo anterior y cuestionar la necesidad de que cada 3 tres años, en el caso de los municipios y cada 6 seis años en el caso del Ejecutivo Estatal, se realice el cambio de imagen o perfil constitucional.

Ello frente al derecho de los ciudadanos de contar con un gobierno que ejerza los recursos con eficiencia y destinarlos a cuestiones prioritarias, lo que tiene mucho más valor y deben ser premisa, frente a gastos como la imagen o perfil institucional.

Sin duda, en Ejecutivo Estatal y municipal, bastaría con mantener el logotipo en blanco y negro y/o plata, (por indicar un solo color ajeno al interés partidistas) y así manejar toda la papelería, oficinas, vehículos y todo o que sea necesario identificar.

Si se atiende o anterior, se aprobará una ley que permitirá destinar recursos para apoyar beneficios que se vean reflejados en la vida de las personas y materializará que los preceptos constitucionales dejen de ser buenas intenciones en papel.

Cuando realizan las campañas políticas, llenan sus discursos de promesas para abatir la pobreza, el rezago educativo, la salud y, todos los problemas que ya conocemos.

Esta propuesta, es una oportunidad de cumplir una pequeña parte de esas promesas, al aprobar iniciativas que sean efectivas para optimizar y orientar el gasto para que se abone a las reales necesidades sociales.

En reunión de trabajo las diputadas integrantes de la Comisión de Gobernación de la Septuagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez debidamente estudiadas y analizadas las Iniciativas de Decreto referidas en los antecedentes del presente dictamen, por unanimidad acordamos su improcedencia, de acuerdo a los motivos que a continuación se expresan.

1. La propuesta consistente en la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se estima contraria a los principios de División de Poderes establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado Mexicano, mediante su Poder Constituyente Originario, adoptó el sistema de División de Poderes, tomado en un primer momento de la Constitución de 1857, que a su vez lo adoptó de la de 1824 y que, cuyo origen se encuentra en la Constitución de Filadelfia de 1787. En tales documentos constitucionales, se apropiaron de la doctrina clásica de John Locke y de Montesquieu, quienes determinaron la pertinencia de que el Estado debe adoptar una organización política que permita dividir el poder y especializar las funciones.

Bajo esta premisa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 soberanamente ha determinado organizarse política y jurídicamente en un estado con una clara y marcada División de Poderes. De igual forma, tales poderes, al ser integrantes de la Unión, gozan de autonomía, entendiéndose esta como la capacidad que tienen los mismos de auto normarse, es decir, de determinar autónomamente, la manera de organización interna.

En el caso concreto, la Ley propuesta tiene como finalidad que los entes y poderes de gobierno, se abstengan de modificar su imagen institucional al inicio de sus periodos, con la finalidad de generar economías para que sean destinados a diversas necesidades prioritarias. Tal abstención implicaría que solamente exista una sola imagen que trascendería a través del tiempo, imposibilitando a los poderes y entes de modificar la imagen con la que se pretendan identificar.

Tal limitación se estima que no es acorde con lo dispuesto en la Constitución, toda vez que el hecho de que este Congreso, a través de una Ley secundaria, limite a los Poderes y Entes de gobierno para autonomarse, mediante la imposibilidad de que asuman una imagen para darse a conocer para con la ciudadanía, implica una violación a la autonomía de los Poderes y Entes de gobierno, bienes jurídicos tutelados en la Carta Magna.

De conformidad con lo anterior, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tenido a bien establecer lo siguiente:

Registro digital: 180648
Instancia: Pleno
Novena Época
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 80/2004
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1122
Tipo: Jurisprudencia

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se

actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Bajo esta lógica, el Máximo Tribunal de este país, ha tenido a bien determinar que para evitar una intromisión por parte de un Poder a otro, los poderes deben abstenerse de inmiscuirse o interferir en cuestiones que le son propias a otro, entendiéndose como propias lo referente a su propia autonomía. Así pues, por muy leve que se considere la misma, implica una vulneración al principio de División de Poderes establecida en la Carta Magna.

En este sentido, si este Congreso aprobara una normatividad que implique que un Poder o Ente de gobierno se limite a comunicarse para con la ciudadanía, implicaría una violación a la División de Poderes y autonomía de los mismos.

Estos criterios no solamente se encuentran referidos a los entes federales, sino que también el Pleno de la Corte se ha pronunciado a favor de la autonomía de los poderes locales con respecto de los poderes de aquel, al tenor de la siguiente jurisprudencia:

Registro digital: 165811
Instancia: Pleno
Novena Época
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 111/2009
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1242
Tipo: Jurisprudencia

DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROMUEVA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la división de poderes exige un equilibrio a través de

un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Por otro lado, ha aceptado que el Constituyente local establezca funciones a favor de un determinado Poder, que en términos generales corresponden a la esfera de otro, siempre y cuando se ajuste a lo así consignado expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. De lo anterior se deduce que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento. En este tenor, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad federativa respectiva, tal situación transgrede el principio de división de poderes que encuentra justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de sus tres Poderes y no para entorpecer su desempeño.

En este sentido, la función legislativa del Congreso, al margen de que la misma constituya una potestad constitucional, la misma debe avocarse a optimizar el funcionamiento de aquellos de los que es objeto su función legislativa y, en el caso en el que tal función afecte su desempeño, la misma sería contraria a la Constitución, en consecuencia, contraria al principio que se pretende tutelar.

Ahora bien, no se desconoce que el principio de División de Poderes sea flexible, tomando en consideración las funciones que en un equilibrio ejercen los poderes. Sin embargo, tal coordinación es dable solamente en lo que permite expresamente la Constitución, es decir en aquellas previsiones que la Carta Manga establece. Lo anterior de conformidad con las siguientes jurisprudencias:

*Registro digital: 237686
Instancia: Segunda Sala
Séptima Época
Materia(s): Constitucional, Común
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Volumen 151-156, Tercera Parte, página 117
Tipo: Aislada*

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder

Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

*Registro digital: 166964
Instancia: Pleno
Novena Época
Materia(s): Constitucional
Tesis: P.J. 78/2009
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo XXX, Julio de 2009, página 1540
Tipo: Jurisprudencia*

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control

recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

Así pues, el hecho de que esta División de Poderes sea flexible no implica que un poder pueda arrogarse o atribuirse disposiciones que expresamente no le corresponden, como lo es la limitación para autónomamente determinar su imagen institucional.

En este sentido, es por lo anterior que se estima que la presente Ley, en caso de aprobarse, no se ajustaría a la Constitución.

2. La propuesta consistente en la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se estima que no es acorde con el derecho humano de acceso a la información.

El derecho humano de acceso a la información es una garantía individual y colectiva, ya que el hecho de que los ciudadanos estén en posibilidad de conocer las funciones y desempeño de los entes de gobierno es un elemento preconstitutivo de un estado democrático de derecho. Al tenor de la siguiente Jurisprudencia del Pleno de la Corte.

Registro digital: 169574
Instancia: Pleno
Novena Época
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 54/2008
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743
Tipo: Jurisprudencia

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍA INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Registro digital: 172477
Instancia: Pleno
Novena Época
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 24/2007
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo XXI, Mayo de 2007, página 1522
Tipo: Jurisprudencia

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.

Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de

tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

Bajo esta lógica, el desempeño de los Poderes y Entes de gobierno, igualmente integra este derecho político, el cual debe ser más allá que respetado, debe ser tutelado y defendido. Sirve de apoyo la siguiente tesis:

Registro digital: 160979

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: I 4o.A.791 A

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, página 2245

Tipo: Aislada

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ACTOS DE PUBLICIDAD DEL DESEMPEÑO Y RESULTADOS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO NO REQUIEREN DE LA CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES FACULTATIVOS PARA SU EMISIÓN, PARA ESTIMAR QUE SATISFACEN LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

De los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se advierte la obligación de las entidades oficiales de hacer pública, de la manera más simple y directa, la información que se encuentra en su poder derivada del ejercicio de sus funciones, así como aquella que estimen relevante, a efecto de aportar a la opinión pública datos sobre su gestión, lo que implica una carga de carácter democrático. En este sentido, la emisión de boletines de prensa, comunicados, conferencias, discursos, entrevistas, entre otros medios de divulgación, en los que se da a conocer determinada información sobre las funciones desempeñadas por un órgano de gobierno, es un acto de publicidad de su desempeño y resultados dirigido al público en general y no a un sujeto en particular, cuya emisión obedece a la obligación y necesidad de transparentar su gestión -elevada a rango constitucional-. Consecuentemente, dicho acto no requiere la cita de los preceptos legales facultativos para su emisión, para estimar que satisface la garantía de legalidad, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, pues basta la existencia de una norma que faculte y obligue a la autoridad encargada de divulgar esa información para

actuar en ese sentido, y que su proceder se encuentre dentro de los límites legales y del texto constitucional, por tratarse de actos con efectos generales donde existen razones que, socialmente, justifican su emisión, obligación emanada del propio mandato -ex lege-, en donde se confieren la facultad y responsabilidad a la autoridad de difundir las actividades y resultados obtenidos en el ejercicio de sus funciones, siendo destacable, además, que la fuente en que se basa el medio de divulgación es fiable, por tener su origen en actos desplegados por autoridades en ejercicio de sus funciones, resultando conveniente que la sociedad tenga conocimiento de este tipo de información, por tratarse de acontecimientos que trascienden la órbita de lo privado.

Bajo esta tesis, el conocer y diferenciar con nitidez primeramente los entes de gobierno, bajo la imagen institucional que autónomamente, forma parte de este derecho político de los ciudadanos. Por tanto, limitar a los entes de gobierno para difundir su función y desempeño, sería contrario a la Constitución.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 62 fracción XIII, 79, 244 y 245 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, las diputadas integrantes de la Comisión de Gobernación presentamos al Pleno de esta Soberanía el siguiente Proyecto de

ACUERDO

Primero. Se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se crea la Ley de Imagen Institucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Segundo. Se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se crea la Ley de Perfil Institucional para el Estado de Michoacán de Ocampo.

PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO, a los 09 nueve días del mes de junio del año dos mil veintidós.

Atentamente

Comisión de Gobernación: Dip. Mónica Lariza Pérez Campos, *Presidenta*; Dip. Julieta García Zepeda, *Integrante*; Dip. Gloria del Carmen Tapia Reyes, *Integrante*; Dip. Fanny Lyssette Arreola Pichardo, *Integrante*; Dip. Ana Belinda Hurtado Marín, *Integrante*.



CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Gaceta Parlamentaria

Tercera Época

Tomo I

011 Pbis

12 diciembre de 2018.

MESA DIRECTIVA

Dip. José Antonio Salas Valencia
Presidencia
Dip. Fermín Bernabé Bahena
Vicepresidencia
Dip. Octavio Ocampo Córdova
Primer Secretario
Dip. Yarebi Ávila González
Segundo Secretario
Dip. María Teresa Mora Covarrubias
Tercero Secretario

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Alfredo Ramírez Bedolla
Presidencia
Dip. Javier Estrada Cárdenas
Integrante
Dip. Adrián López Solís
Integrante
Dip. Eduardo Orihuela Estefán
Integrante
Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez
Integrante
Dip. Ernesto Núñez Aguilar
Integrante
Dip. José Antonio Salas Valencia
Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Mtra. Beatriz Barricento García
Secretaría General de Servicios Parlamentarios
Lic. Ana Vanessa Carrascho Sánchez
*Coordinadora de Biblioteca, Archivo
y Asuntos Editoriales*
Lic. Adriana Zamudio Martínez
*Directora General de Servicios de
Apoyo Parlamentario*
M.C. Ricardo Ernesto Durán Zarco
Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

LA GACETA PARLAMENTARIA es una publicación elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES. *Corrector de Estilo:* Juan Manuel Ferreyra Cerritón. *Formación, Reporte y Captura de Textos:* Bárbara Merlo Mendoza, María Guadalupe Arcevaldo Valdés, Dalila Zavala López, María del Socorro Barrea Franco, Juan Arturo Martínez Ávila, Nadia Montero García Rojas, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez, Paola Cozco Rubalcava, Martha Morelia Domínguez Arteaga, María Elva Castillo Reynoso, Gerardo García López, Perla Villaseñor Cuevas, Mario Eduardo Izquierdo Hernández.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA

Primer Año de Ejercicio

Primer Periodo Ordinario de Sesiones

**DICTAMEN CON PROYECTO DE
ACUERDO POR EL QUE SE DECLARA
EL ARCHIVO DEFINITIVO DE CATORCE
INICIATIVAS DE DECRETO POR
LAS QUE SE REFORMAN DIVERSOS
ORDENAMIENTOS DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO,
ELABORADO POR LA COMISIÓN DE
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y
LÍMITES TERRITORIALES.**

HONORABLE ASAMBLEA

Los suscritos, diputados Hugo Anaya Ávila, Sergio Báez Torres y Humberto González Villagómez presidente e integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, con fundamento a los artículos 8º fracción II, 52 fracción I, 62 fracción XII, 63, 64 fracción II, 78, 236 y 240 de la Ley Orgánica y de procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentamos ante esta Soberanía, la presente Propuesta de Acuerdo al tenor de los siguientes

ANTECEDENTES

La comisión de fortalecimiento municipal y límites territoriales de la septuagésima tercera legislatura del Honorable Congreso del Estado de Michoacán, fue integrada por los diputados Hugo Anaya Ávila, Sergio Báez Torres y Humberto González Villagómez, presidente e integrantes, respectivamente, e inicio formalmente sus trabajos, el día 18 de octubre del año 2018. Al dar inicio a los trabajos de esta legislatura, esta comisión heredó diversos asuntos pendientes que le fueron turnados para su dictamen en la anterior legislatura siendo los siguientes asuntos:

Primero. El Diputado Wilfrido Lázaro Medina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presento Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de La Ley Orgánica Municipal del Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión el día 8 de marzo del 2018, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Segundo. El Diputado Wilfrido Lázaro Medina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 15 de Junio del 2016, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Tercero. El Diputado Pascual Sigala Páez, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido De La Revolución Democrática, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 14 de Julio del 2016, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Cuarto. Los CC. Presidentes Municipales de los municipios de Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano

Carranza y Pajacuarán, Michoacán, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea un organismo público intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal De Recolección, Manejo, Tratamiento y Disposición Final De Residuos Sólidos Urbanos En La Región De La Ciénega", presentada en sesión del día 21 de septiembre del 2016, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Quinto. El Diputado Ernesto Núñez Aguilar, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista De México, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 26 de Octubre del 2016, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Sexto. La Diputada Nalleli Julieta Pedraza Huerta, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido De La Revolución Democrática, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual reforma y adiciona el artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 3 de Noviembre del 2016, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Séptimo. El Ciudadano Octavio Martínez Camacho, presento Iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare oficialmente al municipio de Tlalpujahua De Rayón, Michoacán como "Tlalpujahua De Rayón, Ciudad De Independencia", así como reforma al artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal Del Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 19 de abril del 2017, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Octavo. La Diputada Yaraví Ávila González, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 32 inciso a) fracción XVII, 57, 58 y 59 fracción V de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 3 de Mayo del 2017, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Noveno. La Diputada Mary Carmen Bernal Martínez, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Del Trabajo, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De

Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 11 de Mayo del 2017, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Décimo. El Diputado Roberto Maldonado Hinojosa, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma y adicionan los artículos 32 y 56; y se adiciona el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 14 de Junio del 2017, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Décimo Primero. El Diputado José Daniel Moncada Sánchez, Del Partido Movimiento Ciudadano E Integrante De La Representación Parlamentaria, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 20 de Septiembre del 2017, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Décimo Segundo. La Diputada Eloísa Berber Zermeno, Integrante del Grupo Parlamentario Del Partido Revolucionario Institucional, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 22 de Marzo del 2018, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Décimo Tercero. El Secretario Del H. Ayuntamiento De Morelia, Michoacán, Jesús Ávalos Plata, presento Dictamen con Proyecto de Acuerdo que contiene Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 37, Fracción VII, 44, 115, Fracción VIII, 120 y 148, Fracción VIII de La Ley Orgánica Municipal Del Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 12 de Junio del 2018, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Décimo Cuarto. El Diputado Donovan Rendón López, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presento Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un párrafo los artículos 176 y 177 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 12 de Junio del 2018, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

En Consecuencia, la Comisión de fortalecimiento municipal y límites territoriales, en reunión de comisión, de fecha 15 de Noviembre determino a partir de las Siguietes:

CONSIDERACIONES

Que el Congreso del Estado de conformidad a lo establecido en el artículo 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y 78 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, resulta competente para conocer y Dictaminar las presentes Iniciativas.

La Propuesta de Acuerdo, así como las Iniciativas de mérito señaladas en los Antecedentes, Primero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Cuarto; se encuentra en el supuesto del artículo 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, toda vez que, de los documentos que posee esta Comisión, se observa que transcurrieron los 90 días que se prevén para emitir el Dictamen de aprobación a discusión, y toda vez que no se solicitó el plazo de prórroga que contempla el mismo artículo, este asunto quedó concluido para su análisis.

Por otro lado, las Iniciativas de mérito señaladas en los Antecedentes Segundo y Tercero, se les concedió prórroga con fecha del 16 de Noviembre del año 2016, sin embargo, la Comisión considero que lo establecido en las Iniciativas no era jurídicamente pertinente, por diversas causas, además de que en virtud que en el Plan de Trabajo de la propia Comisión se estableció realizar un proyecto para construir una nueva ley orgánica municipal, no era viable el dictamen de las mismas.

Además de acuerdo con el artículo 240, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, a consideración de los integrantes de esta Comisión, las Iniciativas deben turnarse para su archivo, pues no recayó sobre las mismas acuerdo alguno. Así mismo, se considera que las materias abordadas, no son procedentes en los términos propuestos en dichas iniciativas.

Que por lo anterior y del análisis realizado de las Iniciativas en comento, esta Comisión con fundamento en los artículos 61, 64, 75 y 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, nos permitimos presentar el siguiente

ACUERDO

Primero. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de La Ley Orgánica Municipal del Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión el día 8 de marzo del 2018, por el Diputado Wilfrido Lázaro Medina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Segundo. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 15 de Junio del 2016 por el Diputado Wilfrido Lázaro Medina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Tercero. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 14 de Julio del 2016, por el Diputado Pascual Sigala Páez, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido De La Revolución Democrática.

Cuarto. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea un organismo público intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal De Recolección, Manejo, Tratamiento y Disposición Final De Residuos Sólidos Urbanos En La Región De La Ciénega", presentada en sesión del día 21 de septiembre del 2016, por los CC. Presidentes Municipales de los municipios de Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza y Pajacuarán, Michoacán.

Quinto. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 26 de Octubre del 2016, por el Diputado

Ernesto Núñez Aguilar, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista De México.

Sexto. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual reformay adiciona el artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 3 de Noviembre del 2016, por la Diputada Nalleli Julieta Pedraza Huerta, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido De La Revolución Democrática.

Séptimo. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare oficialmente al municipio de Talpujahu de Rayón, Michoacán como "Talpujahu De Rayón, Ciudad De Independencia", así como la reforma al artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal Del Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 19 de abril del 2017, por el Ciudadano Octavio Martínez Camacho.

Octavo. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 32 inciso a) fracción XVII, 57, 58 y 59 fracción V de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 3 de Mayo del 2017, por la Diputada Yaraví Ávila González, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Noveno. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 11 de Mayo del 2017, por la Diputada Mary Carmen Bernal Martínez, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Del Trabajo.

Décimo. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma y adicionan los artículos 32 y 56; y se adiciona el artículo 57 de la Ley

Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 14 de Junio del 2017, por el Diputado Roberto Maldonado Hinojosa, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Décimo Primero. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 20 de Septiembre del 2017, por el Diputado José Daniel Moncada Sánchez, Del Partido Movimiento Ciudadano E Integrante De La Representación Parlamentaria.

Décimo Segundo. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal Para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 22 de Marzo del 2018 por la Diputada Eloísa Berber Zermeño, Integrante del Grupo Parlamentario Del Partido Revolucionario Institucional, presento, la cual no fue dictaminada en tiempo y forma por la anterior Legislatura.

Décimo Tercero. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 37, Fracción VII, 44, 115, Fracción VIII, 120 y 148, Fracción VIII de La Ley Orgánica Municipal Del Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 12 de Junio del 2018, por el Secretario Del H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.

Décimo Cuarto. Se declara el archivo definitivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un párrafo los artículos 176 y 177 de la Ley Orgánica Municipal para El Estado De Michoacán De Ocampo, presentada en sesión del día 12 de Junio del 2018, por el Diputado Donovan Rendón López, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Comuníquese el presente acuerdo a los presidentes de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación

Política de este Congreso del Estado de Michoacán para el solo efecto de su conocimiento.

PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO. Morelia, Michoacán, a los 23 días del mes de noviembre del año 2018.

Atentamente.

Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales: Dip. Hugo Anaya Ávila, *Presidente*; Dip. Sergio Báez Torres, *Integrante*; Dip. Humberto González Villagómez, *Integrante*.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE
MICHOCÁN DE OCAMPO



Acta número 18/2017

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

En la Ciudad de Morelia, Michoacán, siendo las 12:00 doce horas, del día 21 veintiuno del mes de agosto del año 2017 dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de reuniones del Grupo Parlamentario del PRI de la Casona del Congreso, ubicado en la calle Morelos Norte número 82, Centro Histórico de esta Ciudad, los **diputados Mario Armando Mendoza Guzmán, Andrea Villanueva Cano, Pascual Sigala Páez, Ángel Cedillo Hernández y Ernesto Núñez Aguilar**, Presidente e integrantes de la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, con el fin de desahogar el siguiente orden del día:

1. Pase de lista y verificación de quórum.
2. Lectura y aprobación del orden del día.
3. Lectura, discusión y aprobación del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo.
4. Asuntos Generales.

Para el desahogo del **primer punto** del orden del día, el Diputado **Mario Armando Mendoza Guzmán**, presidente de la Comisión de Gobernación, solicitó al Secretario Técnico de la Comisión de Gobernación, Licenciado José Antonio Arellano Molina, pasar lista de asistencia, luego de ello, se verificó la existencia de quórum para dar inicio con la reunión.

Para el desahogo del **segundo punto** del orden del día, una vez que fue leído el orden del día por parte del Secretario Técnico de la Comisión de Gobernación, el Diputado Presidente lo puso a consideración de los diputados integrantes y se sometió a votación, aceptándose por unanimidad de los diputados presentes, sin que algún diputado quisiera hacer un agregado u observación.

Para el desahogo del **tercer punto** del orden del día, el Diputado **Mario Armando Mendoza Guzmán**, solicitó al Secretario Técnico diera lectura del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez terminada que fue la lectura, el diputado Presidente de la Comisión, somete a votación el Acuerdo, votando por unanimidad los Diputados presentes en favor del Dictamen, procediendo a la firma del documento para su presentación ante el Pleno del Congreso.

Para el desahogo del **cuarto punto** del orden del día, el Diputado **Mario Armando Mendoza Guzmán**, pregunta a los diputados presentes si alguien tiene asunto en



**H. CONGRESO DEL ESTADO DE
MICHOCÁN DE OCAMPO**



general que tratar en la reunión, manifestando los diputados integrantes que no deseaban poner en conocimiento tema alguno; no habiendo más asuntos que tratar y siendo las 13:00 trece horas del día 21 veintiuno de agosto del año 2017 dos mil diecisiete, concluyó la reunión, con el agradecimiento a los presentes de parte del Diputado **Mario Armando Mendoza Guzmán**, Presidente de la Comisión de Gobernación.

Se levanta la presente acta con fundamento en los artículos 65, 243, 245 y demás relativos de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, así como del 11, 12, 13, 14, 15, 16 y demás relativos del Reglamento de Comisiones y Comités del H. Congreso del Estado, para los fines legales procedentes, firmando al margen y al calce de la misma quienes intervinieron en ella y así lo consideran pertinente.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN


DIP. MARIO ARMANDO MENDOZA GUZMÁN
PRESIDENTE


DIP. ANDREA VILLANUEVA CANO
INTEGRANTE

DIP. PASCUAL SIGALA PÁEZ
INTEGRANTE

DIP. ÁNGEL CEDILLO HERNÁNDEZ
INTEGRANTE


DIP. ERNESTO NÚÑEZ AGUILAR
INTEGRANTE

La presente hoja de firmas corresponde al Acta de la Primera Reunión de la Comisión de Gobernación, celebrada en el Salón de reuniones del Grupo Parlamentario del PRI de la Casona del Congreso del Estado, ubicado en la calle Morelos Norte número 62, Centro Histórico de la ciudad, con fecha 21 de agosto de 2017.