



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 29 de octubre de 2013

Número 3895-VIII

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Contabilidad Gubernamental, y de Coordinación Fiscal, a cargo de Damián Zepeda Vidales y suscrita por Ricardo Anaya Cortés, Enrique Alejandro Flores Flores y Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, diputados del Grupo Parlamentario del PAN
- 19** Que reforma los artículos 25 a 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo de Alejandra López Noriega y suscrita por José Enrique Reina Lizárraga y Damián Zepeda Vidales, diputados del Grupo Parlamentario del PAN
- 25** Que reforma los artículos 2o. y 28 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada María Fernanda Schroeder Verdugo, del Grupo Parlamentario del PRI
- 28** Que reforma el artículo 22 de la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Carmen Lucía Pérez Camarena, del Grupo Parlamentario del PAN
- 31** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor, a cargo del diputado Marino Miranda Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD
- 34** Que reforma el artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a cargo del diputado Rubén Acosta Montoya, del Grupo Parlamentario del PVEM

**Pase a la página 2**

## Anexo VIII

**Martes 29 de octubre**

- 39** Que reforma los artículos 18 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a cargo de los diputados Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 42** Que reforma el artículo 14 Bis de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a cargo del diputado Javier Filiberto Guevara González, del Grupo Parlamentario del PRI
- 44** Que reforma el artículo 387 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Leticia López Landero, del Grupo Parlamentario del PAN
- 46** Que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Margarita Elena Tapia Fonllem, del Grupo Parlamentario del PRD
- 53** Que reforma el artículo 3o. de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, a cargo de la diputada Laura Ximena Martel Cantú, del Grupo Parlamentario del PVEM
- 58** Que reforma los artículos 166 Bis y 166 Bis 1 de la Ley General de Salud, a cargo de Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por Ricardo Monreal Ávila, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 61** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, a cargo de los diputados María del Rocío Corona Nakamura, Luis Armando Córdova Díaz y Ossiell Omar Niaves López, del Grupo Parlamentario del PRI
- 66** Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Abel Octavio Salgado Peña, del Grupo Parlamentario del PRI

## Iniciativas

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, Y DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DE DAMIÁN ZEPEDA VIDALES Y SUSCRITA POR RICARDO ANAYA CORTÉS, ENRIQUE ALEJANDRO FLORES FLORES Y GABRIEL DE JESÚS CÁRDENAS GUÍZAR, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Damián Zepeda Vidales, Ricardo Anaya Cortés, Enrique Alejandro Flores Flores y Ricardo Villareal García, diputados federales a la LXII Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de estandarizar la presentación de las cuentas públicas a nivel nacional, crear un Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública ligado a la obtención de recursos del Fondo General de Participaciones, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

La dinámica económica, social y política de México obliga a los actores de la administración pública en todos los niveles de gobierno a cada vez otorgar más y mejores resultados a los ciudadanos, dejando de lado temas coyunturales y subjetivos. Los ciudadanos merecen que su gobierno sea eficiente en su manejo administrativo como el primer requisito para el éxito de sus políticas públicas y esto solo puede ser logrado a través del trazo de metas cuantitativas claras en su desempeño.

Si nos concentramos en las entidades federativas y, especialmente, el municipio como los entes públicos con mayor cercanía con el ciudadano nos podemos dar cuenta que lograr condiciones de eficiencia administrativa y sobre todo un proceso de mejora continua que les permita evolucionar positivamente año con año,

beneficiaria de manera directa al ciudadano en un grado potencial y fortalecería la figura de las entidades y los municipios, con los beneficios que ello implica en la sociedad.

Si bien la naturaleza ideológica y obligación legal de cualquier gobierno estatal o municipal es precisamente la de brindar un buen gobierno, existen factores de vital importancia que a la vista de la sociedad podrían no ser tan visibles que sin embargo son indispensables para hacer una valoración adecuada de lo que es un buen o mal gobierno, como lo son el tener unas finanzas públicas sanas, eficiencia administrativa, adecuada inversión en infraestructura o tener mecanismos óptimos de transparencia, entre otros, es decir, se puede estar frente a un gobierno popular pero con pésimo manejo financiero – administrativo, inadecuado grado de inversión y altos grados de opacidad.

Atendiendo las consideraciones anteriores, el pasado mes de agosto, aun en mi calidad de Diputado local, presente en la entonces quincuagésima novena legislatura del Congreso del Estado de Sonora, una iniciativa denominada “**iniciativa de Ley que Crea el Fondo de Infraestructura para el Estímulo y Reconocimiento al Buen Gobierno Municipal**”, la cual buscaba, como su nombre lo indica, incentivar el buen ejercicio de la administración pública de los municipios sonorenses.

Dicha iniciativa basó su planteamiento en un esfuerzo de medición de buen gobierno y fiscalización sin precedente que se ha llevado a cabo en Sonora en los últimos años, a raíz del desarrollo por parte del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora, de un Sistema de Evaluación al Desempeño Municipal dentro del proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública de los municipios que vale la pena resaltar y analizar. Acorde al propio ISAF dicho sistema tiene como objetivo:

“Evaluar el desempeño de los gobiernos municipales, mediante la aplicación de un conjunto de indicadores que determinen y verifiquen si los recursos públicos fueron usados de forma adecuada, óptima y racional, a fin de conocer la economía, eficiencia, eficacia, calidad e impactos de las distintas políticas y programas públicos, así como el cumplimiento de metas y objetivos.” (CPC Eugenio Pablos Antillón, *Algunos aspectos básicos de la evaluación al desempeño en los municipios*)

La oportunidad de que esta herramienta implementada por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora sea norma obligatoria y que se le sume un factor de inercia positiva a través de la apertura de oportunidades de obtención de recursos extraordinarios para infraestructura en los municipios, abrió una nueva expectativa que hoy como diputado federal deseo llevar a la realidad nacional, con sus correspondientes adecuaciones, para su aplicación en municipios y entidades federativas.

La presente iniciativa propone principalmente:

Estandarizar a nivel federal para los órganos de fiscalización locales el calendario de entrega de la cuenta pública y de los informes de resultados a las legislaturas estatales;

Partir del mismo modelo propuesto en mi entidad federativa para hacer obligatorio la aplicación, por parte de los órganos fiscalizadores locales, de un Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública que mida aspectos mínimos de buen gobierno; y

Ligar a los resultados de dicho Sistema recursos presupuestales adicionales para las entidades, municipios y demarcaciones, a través de un **Fondo de Aportaciones para el Estímulo del Buen Gobierno de entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal**, al cual tendrán acceso exclusivo aquellos estados, municipios o demarcaciones que hayan obtenido resultados superiores a los mínimos establecidos como aprobatorios por el Consejo para el Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública.

Para explicar el objetivo de la iniciativa en mención vale la pena detallar el modelo implementado al día de hoy por el órgano fiscalizador del Estado de Sonora, así como la iniciativa presentada en el ámbito local por un servidor, Damián Zepeda Vidales, principal fuente de información para la creación de la presente iniciativa. En la misma un servidor señaló lo siguiente:

La metodología utilizada por el ISAF considera el uso de 16 indicadores en 6 diferentes apartados que “engloban los aspectos más relevantes y sustancia-

les del quehacer municipal, en base a ellos se puede analizar y determinar de manera objetiva el desempeño de cada Municipio” (ISAF, Evaluación al Desempeño Municipal 2010); estos apartados son:

- 1) Gestión financiera política,
- 2) Política recaudatoria,
- 3) Política del gasto,
- 4) Administración de fondos federales,
- 5) Cumplimiento de metas, y
- 6) Monto cuantificable de las observaciones relevantes.

Atinadamente dentro de la metodología utilizada por el ISAF se contempla la diferenciación entre los municipios basándose en aspectos demográficos, asumiendo que el número de habitantes es el factor más ecuánime para lograr una clasificación justa dados los alcances socioeconómicos de cada municipio. Al final se logra la clasificación siguiente:

| Clasificación municipal |   | Rango                      |
|-------------------------|---|----------------------------|
| Urbano                  |   | Más de 100 mil habitantes  |
| Semi-urbano             | Más de 10 mil y menos de 100 mil habitantes |                            |
| Rural                   |   | Menos de 10 mil habitantes |

Acorde a lo señalado por el ISAF con esta clasificación se logra ajustar la metodología a cada grupo, haciendo el resultado más objetivo y generando una competencia de iguales con iguales.

La presente iniciativa se contempla la integración tanto de los apartados de evaluación anteriormente señalados como de esta clasificación a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, ya que a la fecha, aún y como se mencionó anteriormente es utilizada en la práctica, no se contemplan de manera textual en la ley.

Tomando como base lo anterior esta iniciativa propuesta por un servidor considera como objetivo primordial la creación de un Fondo de Infraestructura para el Estímulo y Reconocimiento al Buen Gobierno Municipal con el objetivo de otorgar un estímulo económico dirigido a inversión en infraes-

estructura para aquellos municipios que desarrollen un buen ejercicio de gobierno, ya que solo podrán tener acceso aquellos municipios que aprueben su cuenta pública y observen resultados satisfactorios en cada uno de los apartados considerados, determinando la cantidad de recurso adicional a disponer de conformidad a su desempeño en cada uno de ellos.

Para entender el funcionamiento del sistema en mención, que será la base para la determinación de los recursos del Fondo propuesto para cada municipio, es importante mencionar que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización desarrolló dentro del Sistema de Evaluación al Desempeño Municipal una metodología que considera diferentes parámetros, variables e indicadores que es fundamental para entender el espíritu de la presente iniciativa. Partiendo de los apartados y la clasificación municipal anteriormente mencionada, la metodología seguida en 2010 por el ISAF, acorde a lo establecido en la cuenta pública municipal de dicho año, fue la siguiente:

#### “Parámetros

Para la evaluación se determinaron dos tipos de parámetros: a) Parámetros Fijos y b) Parámetros en base al promedio del grupo municipal.

Los parámetros fijos son aquellos donde se aplica el mismo criterio de evaluación a los 72 municipios, sin distinguir su tamaño demográfico. Es decir, se aplica la evaluación de manera homogénea, sin utilizar ningún tipo de diferenciación. Esto es debido a que el resultado de desempeño en estos indicadores no está en función a su situación demográfica o socioeconómica, sino más bien a su capacidad administrativa y financiera. Como ejemplos podemos mencionar los indicadores de Liquidez, Solvencia, y Resultado del Ingreso y Egreso, donde se aplica este tipo de parámetro.

El otro tipo de parámetro, se determina en base al promedio emanado de cada agrupación municipal. Es decir, los municipios urbanos tienen un tipo de parámetro de evaluación distinto a los municipios rurales o semi-urbanos. Cada grupo cuenta con su propio parámetro determinado en base al comportamiento observado en cada indicador.

Sin embargo, cabe aclarar que el promedio considerado en cada grupo es un promedio ajustado. Se obtiene eliminando en valor mayor y el valor mínimo del resultado obtenido en cada indicador. Ejemplo, el grupo de municipios semi-urbanos se constituyen por 18 municipios. Para la obtención del promedio ajustado de ese grupo, se suman todos los valores, exceptuando el valor mayor y el menor, y por lo tanto se divide entre 16.

Se hizo este ajuste con la finalidad de obtener un promedio más representativo del comportamiento del indicador, evitando que aquellos municipios que hayan tenido un desempeño extraordinario, modifiquen drásticamente el valor del promedio del grupo.

#### Variables

Durante el proceso de evaluación al desempeño municipal se utilizaron en total 21 variables, que a continuación se enlistan:

1. Activo circulante
2. Pasivo circulante
3. Pasivo total
4. Activo total
5. Ingreso total
6. Egreso total
7. Ingresos propios
8. Gasto total de tesorería
9. Recaudación del impuesto predial
10. Facturación del impuesto predial
11. Total de servidores de la administración directa
12. Habitantes del municipio
13. Gasto corriente
14. Inversión en obra pública
15. Monto indebidamente aplicado del FISM
16. Monto total asignado en el año del FISM
17. Monto indebidamente aplicado del Fortamun
18. Monto total asignado en el año del Fortamun
19. Metas acreditadas
20. Metas de la muestra selectiva
21. Monto observado

La fuente de información de cada variable se obtuvo de las Cuentas Públicas 2010, a excepción de la variable: “Habitantes del municipio” la cual, se obtuvo mediante los resultados del “Censo de Población y Vivienda 2010” (INEGI), (Véase en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)).

## Indicadores

Para evaluar el desempeño municipal, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización elaboró y seleccionó diversos indicadores que proporcionan información relevante del quehacer financiero, presupuestal y administrativo del Municipio. Este proceso de selección se determinó mediante la disponibilidad de la información y la relevancia de la misma.

En cada apartado se establecieron indicadores que proporcionaran información sustancial sobre el desempeño municipal. En total se seleccionaron 16 indicadores, agrupándose de la siguiente manera:

### Gestión financiera

1. Liquidez
2. Solvencia
3. Resultado de ingreso total y egreso total

### Recaudación del ingreso

4. Ingresos propios
5. Ingresos propios per cápita
6. Costo-Beneficio de Tesorería
7. Eficiencia recaudatoria del impuesto predial

### Ejercicio del gasto

8. Tamaño de la administración municipal
9. Gasto corriente por servidor público
10. Inversión en obra pública
11. Inversión en obra pública per cápita
12. Retribución en obras por concepto de recaudación

### Administración de los fondos federales

13. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
14. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal

### Cumplimiento de metas

15. Acreditación documental de cumplimiento de metas

## Monto cuantificable de las observaciones relevantes (disciplina presupuestaria)

16. Monto cuantificable de observaciones relevantes

### 1. Liquidez

La liquidez identifica la disponibilidad de activos líquidos (efectivo) y otros de fácil realización para cubrir los compromisos de un gobierno de manera expedita o en corto plazo. En decir, es la disposición inmediata de fondos financieros y monetarios para hacer frente a todo tipo de compromisos. Este indicador se obtiene al dividir el Activo Circulante entre el Pasivo Circulante.

Fórmula:

$$\text{Liquidez} = \text{Activo circulante} / \text{Pasivo circulante}$$

El parámetro establecido para considerar si un Municipio cuenta con liquidez, es aquel donde su Activo Circulante es mayor o igual a su Pasivo Circulante. Es decir, si el resultado de este indicador es mayor o igual a 1, se cuenta con los activos suficientes para cumplir con sus compromisos.

Parámetro:

| Acceptable                | No acceptable     |
|---------------------------|-------------------|
| Mayor o igual a 1.0 veces | Menor a 1.0 veces |

### 2. Solvencia

En el sector público, la solvencia es la capacidad de un gobierno de cumplir con sus deudas en forma oportuna. Este indicador nos muestra la proporción que representan los adeudos adquiridos (Pasivo Total) en relación al conjunto de recursos y bienes (Activo Total) con que cuenta el gobierno municipal para responder a tales compromisos.

Fórmula:

$$\text{Solvencia} = \text{Pasivo total} / \text{Activo total}$$

El parámetro establecido para considerar si un municipio cuenta con solvencia, es aquel donde su pasivo total no es superior o igual al 50% de su activo total. Es decir, si el resultado de este indicador es

mayor o igual a 50%, se considera que el municipio es insolvente.

Parámetro:

|                  |                     |
|------------------|---------------------|
| <b>Aceptable</b> | <b>No aceptable</b> |
| Menor a 50%      | Mayor o igual 50%   |

### 3. Resultado del ingreso total y egreso total

Este indicador muestra el resultado del ejercicio financiero, el cual puede ser un déficit, un superávit o un equilibrio financiero. Déficit es la situación en que los ingresos son inferiores a los egresos; cuando ocurre lo contrario hay superávit; y si los ingresos y gastos son iguales, la balanza esta en equilibrio. Este indicador nos ofrece información sobre el manejo del gasto en relación a los ingresos obtenidos.

Fórmula:

Resultado del ingreso total y egreso total =  $((\text{Ingreso total} - \text{Egreso total}) / \text{Ingreso Total}) * 100$

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad del resultado del ingreso total y egreso total, es cuando el saldo es mayor o igual a 0, es decir, cuando hay un correcto manejo del egreso en relación al ingreso.

Parámetro:

|                    |                     |
|--------------------|---------------------|
| <b>Aceptable</b>   | <b>No aceptable</b> |
| Mayor o igual a 0% | Menor a 0%          |

### 4. Ingresos propios

Se entiende por “ingresos propios” las contribuciones que recauda el Municipio, que son potestad y competencia tributaria municipal (Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones por mejoras). Este indicador representa la proporción de ingresos propios con respecto al ingreso total y su resultado nos ofrece información con respecto a la capacidad recaudatoria del Municipio.

Fórmula:

Ingresos propios =  $(\text{Ingresos propios} / \text{Ingreso total}) * 100$

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es mayor o igual al promedio del grupo municipal. (Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Mayor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable:** Menor al promedio del grupo municipal

### 5. Ingresos propios per cápita

Este indicador muestra el promedio anual de contribución por cada habitante del municipio de ingresos propios. Es decir, es la aportación o contribución en promedio por cada habitante durante un ejercicio fiscal.

Fórmula:

Ingresos propios per cápita =  $\text{Ingresos propios} / \text{Habitantes del municipio}$

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es mayor o igual al promedio del grupo municipal. (Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Mayor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable :** Menor al promedio del grupo municipal

### 6. Costo-beneficio de tesorería

Este indicador establece el costo-beneficio del resultado obtenido por el desempeño de Tesorería durante un ejercicio fiscal. El resultado se obtiene al relacionar el costo operativo de Tesorería con el total de recursos propios recaudados. El escenario óptimo de este indicador, es aquel donde los ingresos propios son superiores al gasto ejercido por Tesorería. En caso contrario, significa que Tesorería no cuenta con la capacidad para generar los recursos necesarios para autofinanciar su costo operativo.

Fórmula:

Costo – beneficio de tesorería = Gasto total de tesorería / Ingresos propios

Se estableció como parámetro de aceptable menor o igual a 1 veces, al considerar como mínimo conveniente que el costo de operación de Tesorería no sea superior a lo recaudado por concepto de ingresos propios.

**Aceptable**

Menor o igual a 1 veces

**No aceptable**

Mayor a 1 veces

### 7. Eficiencia recaudatoria del impuesto predial

Este indicador constituye la eficiencia desempeñada por el Municipio en la recaudación del impuesto predial. Se obtiene al relacionar la recaudación obtenida del impuesto predial con respecto a la facturación emitida (Importe esperado o expectativa de cobro). El resultado deseable de este indicador es el 100%.

Fórmula: Parámetro:

Eficiencia recaudatoria del impuesto predial = (Recaudación del impuesto / Facturación del impuesto) \* 100

El parámetro establecido es mayor o igual a 60%, al considerar como mínimo aceptable esa proporción en la recuperación del impuesto predial.

Parámetro:

**Aceptable**

Mayor o igual al 60%

**No aceptable**

Menor a 60%

### 8. Tamaño de la Administración Municipal

Este indicador señala la proporción del número de servidores públicos de la administración directa del Municipio en relación con el número de habitantes del municipio. Se refiere a la dimensión del aparato burocrático en función a sus gobernados. Los resultados de este indicador no responden necesariamente a la correlación con la variable de población, debido a que está en función de la política interna del Municipio de incrementar o reducir su plantilla de personal.

Fórmula:

Tamaño de la Administración Municipal = (Total de servidores públicos / Habitantes del municipio) \* 100

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es menor o igual al promedio del grupo municipal. (Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Menor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable:** Mayor al promedio del grupo municipal

### 9. Gasto corriente por servidor público

Este indicador muestra el promedio del gasto corriente por cada servidor público de la administración directa del Municipio. Es decir, se refiere al costo promedio por concepto de gasto corriente entre la plantilla del personal del Municipio. Los resultados de este indicador contribuyen en analizar la política de gasto que tiene cada Municipio en materia de gasto corriente, a fin de revisar, rediseñar y reducir costos de operación de la administración municipal.

Fórmula:

Gasto corriente por servidor público = Gasto corriente / Total de servidores públicos

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es menor o igual al promedio del grupo municipal. (Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Menor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable:** Mayor al promedio del grupo municipal



### 10. Inversión en obra pública

Este indicador muestra el promedio de inversión en obras en relación con el total del gasto ejercido por el Municipio. Cabe aclarar que este indicador no se refiere al monto ejercido en el Capítulo 6000, sino estrictamente a la inversión realizada por el Municipio en obra pública, excluyendo toda acción o gasto diferente a este concepto.

Los resultados de este indicador contribuyen en analizar la política de inversión en obras que tuvo cada Municipio.

Fórmula:

Inversión en obra pública = Inversión en obra pública / Total de egresos

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es mayor o igual al promedio del grupo municipal. (Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Menor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable:** Mayor al promedio del grupo municipal

### 11. Inversión en obras per cápita

Este indicador muestra el promedio de inversión en obras en relación con el número de habitantes del municipio.

Los resultados de este indicador contribuyen en analizar la política de inversión en obras que tuvo cada Municipio.

Fórmula:

Inversión en obra pública per cápita = Inversión en obra pública / Habitantes del municipio

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es mayor o igual al promedio del grupo municipal.

(Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Menor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable:** Mayor al promedio del grupo municipal

### 12. Retribución en obras en relación con la recaudación

Este indicador relaciona las variables de inversión en obra pública con la variable de ingresos propios. Significa el reintegro en obras por parte del Municipio a los ciudadanos, en base a los recursos aportados o recaudados de estos últimos.

Fórmula:

Retribución en obras en relación con la recaudación = Inversión en obra pública / Ingresos propios

El parámetro establecido para considerar la aceptabilidad de este indicador, es cuando el resultado es mayor o igual al promedio del grupo municipal. (Urbano, Semi-urbano o Rural).

Parámetro:

**Aceptable:** Menor o igual al promedio del grupo municipal

**No aceptable:** Mayor al promedio del grupo municipal

### 13. Gasto en conceptos no autorizados en el FISM (Ramo 33)

Este indicador establece la proporción de la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), aplicados en conceptos no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal, en relación a los recursos asignados de dicho Fondo para el año correspondiente.

Fórmula:

Gasto no autorizados en el FISM = (Monto indebidamente aplicado del FISM / Total del FISM) \* 100

El parámetro se estableció igual a 0%, al considerar como aceptable el manejo adecuado de los recursos federales, debiendo ser estos aplicados al 100% de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos autorizado.

Parámetro:

|                  |                     |
|------------------|---------------------|
| <b>Aceptable</b> | <b>No aceptable</b> |
| Igual a 0%       | Mayor a 0%          |

#### 14. Gasto en conceptos no autorizados en el Fortamun (Ramo 33)

Este indicador establece la proporción de la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun), aplicados en conceptos no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal, en relación a los recursos asignados de dicho Fondo para el año correspondiente.

Fórmula:

Gasto no autorizados en el Fortamun=(Monto indebidamente aplicado del Fortamun / Total del Fortamun)\*100

El parámetro establecido es igual a 0%, al considerar como aceptable el manejo adecuado de los recursos federales, debiendo ser estos aplicados al 100% de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos autorizado.

Parámetro:

|                  |                     |
|------------------|---------------------|
| <b>Aceptable</b> | <b>No aceptable</b> |
| Igual a 0%       | Mayor a 0%          |

#### 15. Acreditación del cumplimiento de metas

Este indicador establece la proporción de las metas acreditadas, en relación a la muestra selectiva de las metas cumplidas. Cabe aclarar que no es la información que proporciona el Municipio sobre el cumplimiento de metas, sino que es el resultado obtenido de la auditoría aplicada al Municipio, mediante una muestra selectiva del conjunto total de metas.

Fórmula:

Acreditación del cumplimiento de metas = (Metas acreditadas / Metas de la muestra selectiva) \* 100

El parámetro establecido es mayor o igual a 80%, al considerar como mínimo aceptable esa proporción en la acreditación documental del cumplimiento de metas.

Parámetro:

|                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| <b>Aceptable</b>     | <b>No aceptable</b> |
| Mayor o igual al 80% | Menor al 80%        |

#### 16. Monto cuantificado de las observaciones relevantes

Este indicador establece la proporción del monto cuantificado de las Observaciones Relevantes derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública del Municipio, en relación a los recursos ejercidos durante el 2010. Sin embargo, cabe aclarar que la cuantificación de las observaciones referentes a "Obras Públicas", se obtiene de manera proporcional, dependiendo del tipo de observación que se trate.

Fórmula:

Monto cuantificado de las observaciones relevantes = (Monto observado / Egreso total) \* 100

El parámetro establecido en este indicador es de menor o igual al 20%, al considerar como aceptable este rango en el manejo adecuado de los recursos presupuestarios.

Parámetro:

|                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| <b>Aceptable</b>     | <b>No aceptable</b> |
| Menor o igual al 20% | Mayor al 20%        |

#### Evaluación final

Para la evaluación de cada Municipio, primeramente se determinó que cada indicador solamente puede tener dos tipos de resultados cualitativos: "Aceptable" o "No Aceptable". Es decir, el resultado de un indicador únicamente tiene dos veredictos, positivo o negativo. No se consideró un valor interme-

dio con la finalidad de evitar interpretaciones relativas sobre los resultados.

Para que el resultado de un indicador sea considerado como aceptable, este debe tener un valor superior o inferior -dependiendo del caso- al promedio del grupo a que corresponda el Municipio. Es decir, el resultado de cada indicador será aceptado o no, dependiendo del valor obtenido y su relación con el parámetro pre establecido.

Para obtener la evaluación final del Municipio, previamente se debe conseguir la evaluación por cada indicador, posteriormente por cada apartado y finalmente la evaluación final.

### **Evaluación del indicador**

Para obtener la evaluación del indicador, primeramente se debe asignar un valor máximo de 10 puntos al Municipio con mejor desempeño en cada grupo y un valor de 3 puntos al Municipio con menor desempeño observado.

La razón de este criterio es recompensar con la máxima puntuación al Municipio con mejor desempeño en su grupo y sancionar al caso contrario. Sin embargo, el puntaje mínimo asignado es de 3 y no cero, esto considerando como inmerecido otorgarle un puntaje de cero al Municipio con menor desempeño, debido a que su actuación no fue nula. Es por ello que se determinó el puntaje intermedio del rango reprobatorio entre el 5.99 y el 0, es decir 3.

Por otra parte, con el objeto de no perjudicar el puntaje de la evaluación a cada Municipio, se optó por tomar como valor máximo al segundo Municipio con mejor desempeño. Lo anterior se determinó con la finalidad de favorecer en el puntaje en aquellos grupos donde un municipio tenga un comportamiento extraordinario en relación con los demás.

Una vez identificado los valores máximo y mínimo, procede a determinar el resto de las evaluaciones a los municipios intermedios en base al promedio de cada grupo.

El promedio de cada grupo municipal es un elemento importante en la asignación del puntaje, debido a que la evaluación de los municipios está en función a la cercanía o distanciamiento con el promedio.

Para aquellos municipios considerados como Aceptables, tendrán un puntaje mayor si su valor es superior o menor -dependiendo el caso- al promedio del grupo. En caso contrario, los municipios ubicados en el área de No Aceptables, si su valor es menor o mayor -dependiendo del caso- al promedio tendrán una menor calificación.

La evaluación de cada Municipio se obtiene con una simple regla de tres y se determina al considerar como 100% la diferencia obtenida del valor máximo o mínimo en relación a su promedio. Es decir, primeramente se debe obtener la diferencia de la resta entre el valor máximo y el promedio del grupo(a). Ese valor es el 100%.

Posteriormente se debe restar el valor del Municipio intermedio con el promedio (b). Esta diferencia se divide entre el resultado anteriormente obtenido, es decir (b)/(a). Así sucesivamente se realiza con el resto de municipios.

Cabe aclarar que en los indicadores de Liquidez, Solvencia, Resultado del ingreso total y egreso total; y en los indicadores referentes a la administración de fondos federales, los municipios que se ubicaron por encima del parámetro de estos indicadores, obtuvieron una calificación de 10 puntos, debido a que no consideró evaluar gradualmente, sino que el simple hecho de estar por encima del promedio se evaluó como satisfactorio.

### **Evaluación del apartado**

La evaluación de cada apartado se obtiene al sumar el puntaje obtenido por cada indicador y multiplicado por la ponderación correspondiente como se detalla a continuación:

## Ejemplo de evaluación a un Municipio

| Apartado / Indicador                              | Resultado del indicador | Evaluación del indicador | Ponderación | Valor Ponderado |
|---|-------------------------|--------------------------|-------------|-----------------|
| Liquidez  | 0.60                    | 4.81                     | x 33%       | = 1.59          |
| Solvencia   | 42.08%                  | 10.00                    | x 33%       | = 3.30          |
| Resultado de ingreso total y egreso total         | -2.10                   | 6.79                     | x 33%       | = 1.91          |
| <b>Gestión financiera</b>                         |                         |                          | <b>100%</b> | <b>6.9</b>      |
| Ingresos propios                                  | 13.22%                  | 7.51                     | x 25%       | = 1.88          |
| Ingresos propios per cápita                       | 203.25                  | 5.63                     | x 25%       | = 1.41          |
| Costo-Beneficio de Tesorería                      | 1.65                    | 5.02                     | x 25%       | = 1.48          |
| Eficiencia recaudatoria del impuesto predial      | 51.43%                  | 5.43                     | x 25%       | = 1.36          |
| <b>Función recaudatoria</b>                       |                         |                          | <b>100%</b> | <b>6.1</b>      |
| Tamaño de la Administración Municipal             | 0.97%                   | 9.73                     | x 20%       | = 1.95          |
| Gasto corriente por servidor público              | 128,654                 | 5.19                     | x 20%       | = 1.04          |
| Inversión en obra pública                         | 10.27%                  | 6.77                     | x 20%       | = 1.35          |
| Inversión en obra pública per cápita              | 161                     | 5.31                     | x 20%       | = 1.06          |
| Distribución en obras por concepto de recaudación | 79.30%                  | 4.91                     | x 20%       | = 0.98          |
| <b>Política de gasto</b>                          |                         |                          | <b>100%</b> | <b>6.4</b>      |
| FISM  | 28.31%                  | 4.91                     | x 50%       | = 2.46          |
| FORTAMUN  | 0%                      | 10.00                    | x 50%       | = 5.00          |
| <b>Administración de fondos federales</b>         |                         |                          | <b>100%</b> | <b>7.5</b>      |
| Acreditación del cumplimiento de metas            | 100%                    | 10.00                    | x 100%      | = 10.0          |
| <b>Cumplimiento de metas</b>                      |                         |                          |             | <b>10.0</b>     |
| Monto cuantificable de observaciones relevantes   | 14.71%                  | 7.26                     | x 100%      | = 7.26          |
| <b>Disciplina presupuestaria</b>                  |                         |                          |             | <b>7.26</b>     |

## Evaluación final

La evaluación final se obtiene al ponderar la evaluación de cada apartado con el porcentaje asignado a cada uno de ellos.

Se aplicó una ponderación semejante en cada apartado de 20%, a excepción del “Administración de fondos federales” y “Cumplimientos de metas” al otorgarles el 10% respectivamente.

| Apartado                           | Evaluación del Apartado | Ponderación | Valor Ponderado |
|------------------------------------|-------------------------|-------------|-----------------|
| Gestión financiera                 | 6.9                     | x 20%       | = 1.37          |
| Función recaudatoria               | 6.1                     | x 20%       | = 1.22          |
| Política de gasto                  | 6.4                     | x 20%       | = 1.28          |
| Administración de fondos federales | 7.5                     | x 10%       | = 0.75          |
| Cumplimiento de metas              | 10                      | x 10%       | = 1.00          |
| Disciplina presupuestaria          | 7.3                     | x 20%       | = 1.45          |
| <b>EVALUACION FINAL</b>            |                         | <b>100%</b> | <b>7.07</b>     |

(Cuenta Pública 2010)

...

Hasta el momento esta evaluación del desempeño con una metodología acabo de describir resulta en una herramienta para proponer por parte del ISAF, y finalmente determinar por el Congreso del Estado de Sonora, la aprobación o no de la Cuenta Pública Municipal anual. Aún cuando en la práctica ha sido utilizada sin modificación para dicha determinación la señalada metodología y aún cuando la propia Ley de Fiscalización en su artículo 17, fracción I otorga al

ISAF facultades para “Definir los criterios, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la realización de las funciones de auditoría y fiscalización de las cuentas públicas y de los estados financieros, tomando en consideración las disposiciones legales aplicables”, consideramos sería positivo establecer de manera clara y específica en la ley el Sistema de Evaluación al Desempeño Municipal, otorgándole con ello el carácter de vinculante y despejando cualquier duda que pudiera surgir sobre su obligatoriedad para el proceso de revisión de la cuenta pública.

Adicionalmente, considero adecuado y positivo para los municipios y el estado de Sonora en su conjunto el convertir la evaluación antes mencionada en una herramienta de estímulo, reconocimiento y competencia para y entre los municipios sonorenses. Lo anterior a través de la creación de un Fondo de Infraestructura Municipal que premie con acceso a los recursos del fondo al ayuntamiento que obtenga una calificación aprobatoria en la evaluación, pero que vaya más allá al hacerlo directamente proporcional a la calificación obtenida, bajo el siguiente esquema:

Artículo 40. El Fondo del Buen Gobierno Municipal será dividido concordancia a la clasificación demográfica municipal estipulada en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, bajo el siguiente esquema.

| Grupo de Municipios | Porcentaje de participación en el Fondo |
|---------------------|---|
| A                   | 50%                                     |
| B                   | 30%                                     |
| C                   | 20%                                     |

Sólo serán elegibles para acceder a los recursos del fondo los municipios que hayan recibido una calificación aprobatoria en el Sistema de Evaluación al Desempeño Municipal inmediato anterior, acorde a los Lineamientos establecidos para el efecto por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

La distribución de los recursos al interior de cada grupo se realizará bajo el siguiente esquema:

30% equitativamente entre los municipios elegibles dentro del grupo para acceder al Fondo;

70% proporcionalmente entre los municipios que sean elegibles dentro del grupo según su calificación obtenida en la evaluación del desempeño municipal.

Lo anterior a efecto de que aquel municipio que no haya aprobado en esta evaluación no acceda a los recursos del Fondo, mientras aquel que haya tenido un mejor desempeño acceda a una mayor cantidad de recursos para infraestructura, y viceversa.

El fondo en mención considerará en adición a lo ya incluido por el Sistema de Evaluación al Desempeño Municipal, un aspecto adicional fundamental: el grado de atención de las observaciones relevantes de ejercicios anteriores por parte de cada municipio. En relación con lo anterior vale la pena resaltar que aún cuando el proceso de fiscalización se desarrolla de manera atinada y positiva acorde a la metodología señalada anteriormente, los registros presentados por el ISAF en relación con el seguimiento a la solventación de observaciones de ejercicios anteriores de los municipios resultan alarmantes. Para ilustrar lo anterior se incluye las siguientes cifras:

| Resumen de observaciones por solventar |       |               |       |               |        |               |       |               |       |               |                    |               |       |        |       |       |        |
|--|-------|---------------|-------|---------------|--------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|--------------------|---------------|-------|--------|-------|-------|--------|
| Total                                  | 2006  |               | 2007  |               | 2008   |               | 2009  |               | 2010  |               | TOTALES ACUMULADOS |               |       |        |       |       |        |
|  | Total | Por solventar | Total | Por solventar | Total  | Por solventar | Total | Por solventar | Total | Por solventar | Total              | Por solventar |       |        |       |       |        |
| 1,239                                  | 1,075 | 86.28%        | 1,212 | 1,043         | 86.00% | 1,446         | 1,310 | 90.59%        | 2,072 | 1,765         | 85.18%             | 1,893         | 1,575 | 83.02% | 7,782 | 6,788 | 87.19% |

(Ver cuadro por municipio)

Como se puede observar es alarmante el avance tan mínimo mostrado por los municipios en la solventación de observaciones relevantes determinadas en la revisión de su cuenta pública. Lo anterior se traduce en una falta de impacto del proceso de fiscalización que tan positivamente es desarrollado acorde a lo señalado anteriormente. Es por este motivo que, en adición a los esfuerzos que deberán efectuarse a efecto de aumentar los porcentajes señalados de solventación de observaciones, en la aplicación de las sanciones correspondientes que deriven de las observaciones mismas y su falta de atención, así como el análisis de una posible modificación al marco normativo para fortalecer la materia, se considera adecuado incluir tanto dentro del Sistema de Evaluación, como de la fórmula del Fondo en mención, un factor que considere el avance en solventación como estímulo para que los municipios mejoren su actuación en la materia. De esta forma la calificación anual del Sistema y el fondo en mención resultaran en un aliciente para dar cumplimiento a las

observaciones que en muchos casos no se solventan por falta de seguimiento y atención adecuada o el cambio de administración municipal.

Finalmente, la reforma en mención deja abierta la posibilidad de adicionar por parte del ISAF aquellos factores que se consideren relevantes en la materia, señalando:

“Artículo 25 Bis. Para las cuentas públicas de los municipios... el Instituto deberá de desarrollar un Sistema de Evaluación al Desempeño Municipal dentro del cual deberá de considerar como mínimo los siguientes apartados:

...

Los demás que el Instituto considere necesarios en los ámbitos de evaluación del cumplimiento al marco legal, transparencia, calidad de servicios públicos, eficiencia administrativa, profesionalización del servicio público, entre otros directamente relacionados con el óptimo ejercicio de gobierno.

...”

Lo anterior derivado de que la finalidad del Fondo propuesto es estimular y reconocer el buen ejercicio de gobierno municipal y se considera directamente relacionado al mismo las materias señaladas en la fracción anterior. De esta forma se motiva al ISAF a utilizar la presente facultad para desarrollar indicadores que midan, por ejemplo, el grado de cumplimiento de un municipio a las obligaciones derivadas de la normatividad estatal y federal vigente, incluyendo si da cumplimiento a las adecuaciones reglamentarias mandatadas por las mismas; su compromiso con la transparencia, para lo cual se podría derivar un indicador basado en las obligaciones de la ley en la materia, o en su caso coordinarse con la autoridad estatal en la materia quien podría generarlos enfocados a buenas prácticas; medir la calidad de los servicios públicos otorgados a la ciudadanía con encuestas de satisfacción al cliente o requisitos mínimos de calidad de los mismos; la profesionalización del servicio público, como una forma de incentivar y reconocer a aquellos ayuntamientos que establezcan el servicio profesional de carrera para la designación de funcionarios, especialmente en caso de aprobarse la iniciativa en la materia presentada ante esta legislatura por un servidor; entre muchos otros

más que pudieran ser desarrollados por considerarse pertinentes para medir la eficiencia administrativa y en términos generales el óptimo ejercicio de gobierno.”

La oportunidad de que esta herramienta implementada por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora sea norma obligatoria y que se le sume un factor de inercia positiva a través de la apertura de oportunidades de obtención de recursos extraordinarios para infraestructura en los municipios, abrió una nueva expectativa que hoy como diputado federal propongo llevar a la realidad nacional, con sus correspondientes adecuaciones, para su aplicación en municipios y entidades federativas.

La iniciativa que hoy presento contiene los siguientes objetivos y características:

Estandarizar para los órganos de fiscalización locales el calendario de entrega de la cuenta pública y de los informes de resultados a las legislaturas estatales.

Hacer obligatorio la aplicación, por parte de los órganos fiscalizadores locales, de un Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública que mida los siguientes aspectos mínimos:

Gestión Financiera

Política Recaudatoria

Política del Gasto

Administración de Fondos Federales;

Cumplimiento de Metas;

Monto Cuantificable de las Observaciones Relevantes;

Monto Cuantificable de las Observaciones solventadas y pendientes de años anteriores;

La información adicional que el Consejo determine necesaria directamente relacionada con el óptimo ejercicio de gobierno.

Obligar que los resultados de la aplicación del Sistema sean presentados de manera clara y digerible para su

uso por parte de las legislaturas locales, así como para conocimiento público a través de páginas de internet de órganos fiscalizadores y fiscalizados.

Se autoriza al Consejo Nacional de Armonización Contable para emitir lineamientos en materia de integración de información y operación del Sistema.

Se obliga a cuantificar en una escala 0/100 la evaluación de entes fiscalizados.

Se deberá integrar un Informe Nacional que incluya los resultados de la aplicación del Sistema por parte de los órganos fiscalizadores locales, el cual será público a través de las páginas de internet de órganos fiscalizadores y fiscalizados.

Se crea un **Fondo de Aportaciones para el Estímulo del Buen Gobierno de entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal**, al cual tendrán acceso exclusivo aquellos estados, municipios o demarcaciones que hayan obtenido resultados superiores a los mínimos establecidos como aprobatorios por el Consejo para el Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública.

El Fondo será igual al 1% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Para efectos ilustrativos, de existir en 2012 el monto del Fondo propuesto hubiese alcanzado alrededor de 19,799.7 millones de pesos.

El fondo se distribuirá en dos vertientes:

Una correspondiente a las entidades federativas con una participación del 50% del Fondo, y;

Otra correspondiente a municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones de Distrito Federal con una participación del 50% del Fondo.

A su vez, ambas vertientes dividirán el 50% de sus recursos equitativamente entre los estados, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones de Distrito Federal, que hayan obtenido una calificación aprobatoria en la aplicación del Sistema.

El 50% restante de cada vertiente, se distribuirá proporcionalmente conforme a la calificación obtenida en la aplicación del Sistema.

En ambos casos, para distribuir este recurso, la Cámara de Diputados aprobará anualmente la fórmula de distribución del recurso entre las entidades, municipios y demarcaciones participantes, incluyendo en la misma criterios de población y producto interno bruto.

El recurso del fondo podrá ser utilizado exclusivamente en gasto de inversión, específicamente en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras existentes, generadas o adquiridas, así como los relacionados con conectividad y acceso a la información en planteles educativos y para los alumnos; y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura

Con la aplicación de esta herramienta, se estaría ante la oportunidad de crear un círculo virtuoso que estimule los buenos gobiernos y el continuo mejoramiento de los mismos. A mejor gobierno más recursos adicionales a los existentes, y viceversa, a mal gobierno, menos recursos.

Finalmente, vale la pena destacar que aún cuando la inspiración de la presente iniciativa ha sido el esquema recién descrito utilizado por el Órgano Fiscalizador del Estado de Sonora, no pasa desapercibido que algunas de las variables, al llevarlas al ámbito nacional, podrían encontrar formulas más adecuadas para su medición. Es por estos motivos que la facultad de establecer los lineamientos a partir de los cuales se desarrollarán las formulas para integrar los distintos indicadores señalados por la Ley dentro del Sistema de Evaluación, ha sido reservada para el Consejo Nacional de Armonización Contable, órgano nacional que deriva de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que cuanta con representatividad de los tres niveles de gobierno y capacidad, a nuestro juicio, para determinar de manera adecuada al ámbito nacional la manera de integrar cada uno de los indicadores por parte de la autoridad responsable.

A continuación compartimos algunas observaciones iniciales en la materia que podrían enriquecer el análisis y debate al interior del Consejo para la determinación que realicen sobre los mecanismos a tomar en consideración para la integración de los indicadores, así como la calificación mínima aceptable de cada uno de ellos:

- **Variable 7. Eficiencia Recaudatoria del Impuesto Predial.** En el caso Sonora se establece que el parámetro de medición será aceptable cuando este sea mayor o igual a 60%. Sin embargo, si lo que se busca es mejorar la eficiencia recaudatoria de los municipios y eliminar de manera paulatina la dependencia de los recursos que el gobierno federal les entrega ¿Por qué no cargarle un mayor peso a dicho parámetro?, es decir, lo ideal sería que el porcentaje estuviera por arriba del 70 - 80% y especificar con dicho planteamiento que la variable tiene un gran peso en la calificación. No debemos olvidar que en los países que forman parte de la OCDE, la recaudación del impuesto predial alcanza en promedio el 1% del PIB y en México sólo el 0.1%

- **Variable 8. Tamaño de la Administración Municipal.** Para los efectos de medición y por las características de cada municipio del país, si el tamaño de la administración pública se mide en proporción al promedio municipal, como se hace en el caso Sonora, resulta probable se afecte a los ayuntamientos grandes. Por otro lado, si bien es cierto que un gobierno no puede tener un número de personal mayor al de sus necesidades, también es cierto que el desempeño de cada gobierno puede estar en función de las capacidades de los funcionarios. Esta variable podría enriquecerse al medirse adicionalmente a algún parámetro fijo, en términos de un indicador de productividad o incluso puede estar contenida en el indicador de gasto corriente que se describe a continuación en la misma iniciativa. En este sentido, la formula debe buscar la racionalización del gasto operativo de los municipios.

- **Variable 9. Gasto Corriente por Servidor Público.** De nueva cuenta se considera no es lo más adecuado medir el indicador a través de un parámetro que toma como base el promedio del grupo municipal. La sugerencia es que se pueda medir estableciendo un porcentaje específico. Es decir, si los recursos totales del gasto corriente son mayores al

40 o 50%, entonces el parámetro se catalogaría como no aceptable y se eliminaría el sesgo que podría generar a partir de utilizar el promedio. Es decir, es mejor calificar a cada municipio de manera particular, estableciendo un parámetro adecuado basado en lo que se considera ideal en la materia, y no a partir de lo que se observa en la generalidad.

Lo anterior solo como ejemplo de lo adecuado que resulta que el establecimiento de la mecánica para la integración de cada indicador sea establecido a nivel nacional por un cuerpo técnico, a través del Consejo Nacional de Armonización Contable.

Es por todo lo anterior que propongo reformar diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor del siguiente proyecto de:

#### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal**

**Primero.** Se agregan los artículos 55 Bis, 55 Ter y 55 Quáter a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para quedar como sigue:

...

**Artículo 55 Bis.** Las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán ser presentadas por las autoridades correspondientes a los respectivos órganos de fiscalización local, durante el primer trimestre del año siguiente al ejercicio del que se trate, en los términos establecidos en sus respectivas legislaciones locales y la presente ley.

Cada poder de las entidades federativas, sus organismos autónomos y los municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, presentarán de manera individual su propia cuenta pública, debiendo, de ser el caso, integrar a los organismos bajo la competencia de los mismos.

Los órganos de fiscalización locales deberán presentar a más tardar el tercer trimestre del año siguiente al ejercicio del que se trate, en base al análisis de la in-

formación presentada en las cuentas públicas, un informe de resultados a las legislaturas locales, a efecto del análisis y trámite correspondiente acorde a la normatividad vigente en la materia.

El Consejo podrá establecer normas y formatos para homogenizar la integración de la información mínima de las cuentas públicas y la presentación de los informes de resultados, en los términos de la presente ley. En todos los casos se deberán establecer condiciones específicas para los municipios regidos por usos y costumbres.

La información derivada del proceso de análisis de la cuenta pública y sus correspondientes informes de resultados son información pública y deberán difundirse en términos de las disposiciones en materia de transparencia que les sean aplicables y, en su caso, de los criterios que emita el Consejo. En todo caso deberá publicarse al menos en los portales de internet de los órganos fiscalizadores locales y de cada uno de los entes fiscalizados de que se trate.

**Artículo 55 Ter.** Para las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los órganos de fiscalización locales implementarán un Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública, debiendo considerar como mínimo los siguientes apartados:

Gestión Financiera: incluyendo análisis de liquidez, solvencia, deuda y resultado de ingreso y egreso total;

Política Recaudatoria: incluyendo análisis de ingresos propios, ingresos propios per cápita, costo – beneficio de Tesorería, y eficiencia recaudatoria;

Política del Gasto: incluyendo análisis del tamaño de la administración, gasto corriente por servidor público, inversión en obra pública, inversión en obra pública per cápita y retribución en obras por concepto de recaudación;

Administración de Fondos Federales;

Cumplimiento de Metas;



Monto Cuantificable de las Observaciones Relevantes;

Monto Cuantificable de las Observaciones solventadas y pendientes de años anteriores;

La información adicional que el Consejo determine necesaria directamente relacionada con el óptimo ejercicio de gobierno.

El Sistema tendrá por objeto procesar la información contenida en las cuentas públicas en los términos de la presente ley, mediante análisis estandarizados de los resultados de la gestión pública gubernamental a nivel estatal y municipal. El resultado de la implementación del mismo será integrado como un apartado del Informe de Resultados de la Cuenta Pública, a efecto de proporcionar a las legislaturas locales una base objetiva y homogénea para el análisis y, en su caso, calificación de la cuenta pública, acorde a lo establecido en la normatividad correspondiente, así como a la ciudadanía información concreta y sencilla del desempeño de sus autoridades.

El Consejo emitirá los lineamientos en materia de integración de información y operación del Sistema, en el cual determinará los parámetros, variables e indicadores específicos que se utilizarán para cada uno de los apartados señalados en el presente artículo, incluyendo puntos de referencia considerados como mínimos aceptables para los resultados obtenidos en cada uno de ellos y la metodología para otorgar una calificación con base 0/100 para cada ente fiscalizable. En los apartados considerados necesarios, el Consejo establecerá diferenciaciones demográficas.

La información utilizada por el Sistema y sus resultados anuales serán públicos, debiendo ser difundidos en términos de las disposiciones en materia de transparencia que les sean aplicables y, en su caso, de los criterios que emita el Consejo. En todo caso deberá publicarse al menos en los portales de internet de los órganos fiscalizadores locales y de cada uno de los entes fiscalizados de que se trate.

**Artículo 55 Quáter.** El Consejo elaborará y difundirá a más tardar el último trimestre del año de la presentación de las cuentas públicas, un informe final nacional dirigido a la ciudadanía en donde se concentre de manera sencilla y digerible la información con los resulta-

dos de la aplicación del Sistema por parte de cada órgano fiscalizador local, debiendo realizar comparativos ilustrativos generales y por indicador entre los entes fiscalizables, así como de las calificaciones obtenidas por estos, señalando, en los apartados considerados necesarios, las diferenciaciones demográficas correspondientes.

El Consejo podrá realizar recomendaciones, observaciones y, en caso correspondiente, solicitar reconsideraciones a los órganos fiscalizadores locales sobre la aplicación del Sistema. Cuando los resultados de los indicadores y calificaciones presentadas por los órganos fiscalizadores no atiendan lo establecido en los lineamientos en materia de integración de información y operación del Sistema emitidos por el Consejo, éste tendrá reservado el derecho de modificar en el informe final nacional dichos resultados, exclusivamente para ajustarlos a dichos lineamientos, señalando de manera expresa los casos específicos modificados y su justificación.

El informe deberá ser difundido en términos de las disposiciones en materia de transparencia que le sean aplicables y, en su caso, de los criterios que emita el Consejo. En todo caso deberá publicarse al menos en los portales de internet de los órganos fiscalizadores locales y del propio Consejo. De igual forma el Informe deberá ser entregado a la Cámara de Diputados para los efectos correspondientes a la integración del Fondo de Buen Gobierno, acorde a la Ley de Coordinación Fiscal, junto con una propuesta del Consejo para la fórmula de distribución del Fondo referido.

**Segundo.** Se reforma el artículo 25 y se adicionan los artículos 47-A y 47-B a la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

I. al VIII. ...

IX. Fondo de Aportaciones para el Estímulo del Buen Gobierno de Entidades Federativas, Municipios y Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

...

Artículo 47-A. El Fondo de Aportaciones para el Estímulo del Buen Gobierno de Entidades Federativas, Municipios y Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al menos al 1% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. En lo sucesivo para términos prácticos se le conocerá como Fondo de Buen Gobierno.

El Fondo de Buen Gobierno se distribuirá tomando como base los resultados de la aplicación del Sistema de Evaluación de Indicadores de Gestión Gubernamental de la Cuenta Pública, establecido en el artículo 55 TER de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, acorde a lo siguiente:

Solo podrán acceder al Fondo las entidades federativas y municipios que hayan obtenido una calificación aprobatoria en el Sistema referido, acorde a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los Lineamientos establecido para el efecto por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

El Fondo se distribuirá en dos apartados:

60% del recurso del Fondo entre las entidades federativas, y;

40% del recurso del Fondo entre los municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

Atendiendo a los porcentajes señalados en el inciso anterior, se distribuirá un 50% del recurso correspondiente a cada uno de los apartados, equitativamente entre aquellas entidades federativas o municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, que se encuentren en el supuesto de la fracción I del presente artículo.

El 50% restante de cada uno de los apartados del Fondo se distribuirá proporcionalmente, según la calificación obtenida por las entidades federativas o municipios y órganos político-administrativos de las

demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, en los resultados de la aplicación del Sistema referido, en los términos de la normatividad aplicable;

La Cámara de Diputados, habiendo recibido propuesta del Consejo Nacional de Armonización Contable, aprobará la fórmula de distribución del Fondo, para cada uno de los supuestos señalados en los incisos III y IV del presente artículo, debiendo incluir en las mismas el criterio de población por una valor mínimo del 70%, así como considerar el producto interno bruto. De igual forma, se deberán establecer condiciones específicas para los municipios regidos por usos y costumbres.

Artículo 47-B. Los recursos del Fondo de Buen Gobierno podrán ser utilizados por las entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, exclusivamente para la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras existentes, generadas o adquiridas, así como los relacionados con conectividad y acceso a la información en planteles educativos y para los alumnos; y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación el calendario de distribución y ministración de recursos, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa o municipio del Fondo de Buen Gobierno, a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal del que se trate, acorde a lo señalado en la Ley.

...

#### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** El Consejo Nacional de Armonización Contable contara con un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para emitir los lineamientos en materia de integración de información y operación del Sistema señalados en el artículo 55 TER, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

**Tercero.** Los Órganos Fiscalizadores de las entidades federativas deberán aplicar el Sistema a partir de la Cuenta Pública inmediata posterior a la fecha de emisión de los lineamientos señalados en el artículo anterior.

**Cuarto.** El Fondo de Buen Gobierno, con su correspondiente distribución, será incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del Ejercicio Fiscal inmediato posterior al inicio de la aplicación del Sistema.

**Quinto.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicara anualmente en el Diario Oficial de la Federación el calendario de distribución y ministración de recursos, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa o municipio del Fondo de Buen Gobierno, a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal del que se trate, acorde a lo señalado en la Ley.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 29 de octubre de 2013.

Diputado Damián Zepeda Vidales (rúbrica), Ricardo Anaya Cortes (rúbrica), Enrique Flores Flores (rúbrica), Ricardo Villareal García (rúbrica), Diego Sinhué Rodríguez Vallejo (rúbrica), Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar (rúbrica).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 A 28 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DE ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA Y SUSCRITA POR JOSÉ ENRIQUE REINA LIZÁRRAGA Y DAMIÁN ZEPEDA VIDALES, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben, diputada Alejandra López Noriega y diputados José Enrique Reina Lizárraga y Damián Zepeda Vidales, pertenecientes a esta LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de los siguientes:

#### Antecedentes

El 3 de octubre de 1921, a través de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se creó la Secretaría de Educación Pública como encargada de garantizar la educación en México y el firme compromiso de erradicar el analfabetismo en el país.

El 13 de diciembre de 1934 se publicó en el DOF el decreto que reforma el artículo 3o. y la fracción XXV del 73 constitucionales, con lo que se logró un gran avance en el aspecto educativo, pues se estableció la obligatoriedad de cursar la escuela primaria.

El siguiente gran paso hacia la obligatoriedad de la educación se dio el 12 de noviembre de 2002, mediante la publicación en el DOF del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse también, la obligatoriedad de la educación secundaria, fortaleciéndose así la educación básica en México.

Con una gran visión y en aras de garantizar la educación a los jóvenes de México y que éstos puedan aspirar a estudios universitarios, el 9 de febrero de 2012 se publicó en el DOF el Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º. y la fracción I del ar-

título 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declarándose así la obligatoriedad de la educación media superior; por lo que, todos los jóvenes de este país, en este proyecto de crecimiento que culminará el año 2022, tendrán garantizada la educación de bachillerato.

Finalmente, con las avances que se han dado a lo largo de los años en materia educativa en México, el estado ha quedado comprometido a dotar de mayores recursos presupuestales para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en todas y cada una de las reformas, en ese sentido y para mayor abundamiento del tema en cuestión es que pongo a su consideración la siguiente:

### Exposición de Motivos

La educación en México ha pasado por muchas etapas y como parte de la descentralización educativa, iniciada en 1992, y para alcanzar dicho propósito surgió el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal”, que está constituido con recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso de los Municipios, a través de los ramos 25 y 33, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, en lo general, y la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16, en lo particular.

Es decir, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se transfieren a las autoridades educativas locales con el fin de cumplir con el mandato del artículo 13 de Ley General de Educación, que señala:

“Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I. Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

(...)

IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con

las disposiciones generales que la Secretaría determine;

(...)

VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de ingreso y promoción en el servicio docente y de administración escolar, y

(...)

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

Asimismo, la obligatoriedad del bachillerato lleva en sí misma un enorme compromiso, de las autoridades de todos los niveles, para el cumplimiento de cada una de las etapas proyectadas hasta su culminación.

Las instituciones de educación media superior habrán de cubrir diversas necesidades que permitan satisfacer la demanda de espacios en su sistema educativo, sobre todo, las de infraestructura e insumos propios que el cumplimiento de la cobertura exigirá.

En ese sentido, el artículo 3o. de nuestra Carta Magna establece, además de la obligatoriedad, el compromiso de las autoridades de todos los niveles para impulsar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho artículo, como se asentó en la fracción VIII de dicho numeral, ya que a la letra señalan:

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

(...)

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”

Como consecuencia de la reforma constitucional de 2012 referida en el capítulo de antecedentes del presente documento, en sus artículos transitorios se determina claramente que la federación y los estados habrán de tomar las medidas necesarias y de manera concurrente para garantizar el presupuesto suficiente para poner en marcha la reforma que se analiza; mis- mos que a continuación me permito transcribir:

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

Segundo. La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo.

Tercero. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior.

Cuarto. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.”

Como se advierte, los artículos transitorios que sostienen la reforma constitucional que determina la obligatoriedad de la educación media superior, advierten que el procedimiento ha dado inicio en este año 2012 y concluye en el ciclo escolar 2021-2022, y que su aplicación deberá fortalecerse con la concurrencia presu-

puestal de la federación y los estados, conforme a los medios establecidos para dicho fin.

La justificación legal para la distribución del presupuesto proviene de la Ley de Coordinación Fiscal, en el Capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones Federales”, de manera que específicamente en los artículos 25 y 40 de dicho ordenamiento se estipula lo siguiente:

“Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la **Educación Básica y Normal**;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

“Artículo 40. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

Por lo anterior, observamos que en la Ley de Coordinación Fiscal no se ha determinado a la educación media superior para generarle un fondo de aportaciones y, ante la obligatoriedad contemplada en el Artículo 30. de nuestra Carta Magna, se tiene que considerar la necesidad de que exista un fondo para dicho nivel educativo, así como los apoyos que se otorgan en educación básica. Recursos necesarios para cumplir, en este nivel educativo, los fines de la reforma, que son el lograr la mejor forma de vida para los jóvenes del país, una educación de calidad que llegue a todos y un sistema educativo que desarrolle las competencias básicas de sus estudiantes para enfrentar los retos que la modernidad y la globalización exigen.

Los fondos y apoyos que resultan consecuencia de la Ley antes señalada se ven reflejados actualmente en tres ramos dentro del gasto federal: 11, 25 y 33.

Lo anterior, debido a que los recursos del Ramo 11, se destinan al gasto que ejerce la Secretaría de Educación Pública, se aplica para brindar servicios educativos y cumplir con funciones operativas, normativas y compensatorias; los recursos del Ramo 25, están destinados a las previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, su principal destino es la prestación de servicios de educación básica; y, los recursos del Ramo 33, engloban a la educación específicamente en inversión e infraestructura educativa. Actualmente este último ramo cuenta con ocho fondos, ninguno de ellos para la educación media superior.

Analizados los lineamientos que regulan la aplicación del presupuesto en materia de educación y tomando en cuenta la reciente reforma que establece la obligatoriedad del bachillerato, se plantea incluir en el artículo

25 de la Ley de Coordinación Fiscal como parte del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; a la Educación Media Superior.

No obstante lo anterior, en los Presupuestos de Egresos subsecuentes también se debe de trabajar para que los ramos presupuestales que sustentan la vida educativa del país, 11, 25 y 33, se vean favorecidos, aumentando los mismos hasta por las cantidades que los subsistemas de educación media superior requieran para la correcta aplicación de la reforma constitucional, y que debidamente etiquetados se apliquen al crecimiento de infraestructura y a cubrir todas las necesidades inherentes a la obligatoriedad del bachillerato.

En México, la acción educativa -debe ser- considerada decisiva para el futuro de la nación, -porque- tiene como objetivo el fortalecimiento de la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía creciente y estable; una organización social fundada en la democracia, la libertad y la justicia.”<sup>1</sup>

Asimismo, para Acción Nacional el fin del proceso educativo es la formación integral de cada persona, para desplegar de la manera más amplia posible sus valores, capacidades, talentos, aptitudes y habilidades. Las políticas públicas en esta materia –deben tener- la más alta prioridad, porque la educación es el medio más eficaz para el constante desarrollo y perfeccionamiento de las personas y de las naciones.<sup>2</sup>

El Licenciado José Vasconcelos Calderón, quien fue uno de los principales luchadores de la educación en México y el primer Secretario de Educación señalaba que “al decir educación -se refería- a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa [...] Trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí nuestro propósito [...] Tomemos al campesino bajo nuestra guarda y enseñémosle a centuplicar el monto de su producción mediante el empleo de mejores útiles y de mejores métodos. [...] La cultura es –el- fruto natural del desarrollo económico [...]”<sup>3</sup>

En ese sentido, siendo todos sabedores de la importancia de la educación en la sociedad, porque por ella se puede alcanzar el desarrollo de los individuos, el bien común y por ende el progreso de las naciones, es que, es de vital importancia que se doten de mayores recur-

sos al fortalecimiento de la educación; porque además es la opción primordial para acabar los males que nos aquejan a los mexicanos como sociedad.

En conclusión, como decía el ilustre Benito Juárez: “Libre, y para mi sagrado, es el derecho de pensar... La educación es fundamental para la felicidad social; es el principio en el que descansan la libertad y el engrandecimiento de los pueblos”.

Por todo lo antes expuesto, ante esta máxima tribuna me permito proponer en aras de cumplimentar la reforma educativa del 9 de febrero de 2012, la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como siguen:

**Artículo 25.** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

**Artículo 26.** Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

**Artículo 27.** El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. ...

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- b) ...
- c) ...

Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal, la distribución de la totalidad de dicho Fondo se realizará cada

año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo con la siguiente fórmula:

...

...

...

...

...

El coeficiente  $C_{1i,t}$  se calculará para cada estado solamente cuando  $B_{i,t}$  sea positivo, de lo contrario será cero. De la misma forma, la sumatoria será solamente sobre aquellos estados para los que  $B_{i,t}$  sea positivo. Ningún estado recibirá, por concepto del 20% del incremento del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal, más recursos de los necesarios para cerrar su brecha de gasto federal por alumno. Es decir, en un año determinado un estado no podrá recibir más de  $B_{i,t}$  por este concepto. De haber un sobrante del citado 20% se repartirá entre todos los estados de acuerdo al segundo coeficiente.

...

...

...

$C_{1i,t}$ ,  $C_{2i,t}$ ,  $C_{3i,t}$  y  $C_{4i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal de la entidad  $i$  en el año en que se realiza el cálculo.

...

...

FAEBt es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo.

FAEBt-1 es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal a nivel

nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$M_{i,t-1}$  es la matrícula pública de educación básica y **media superior** que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado  $i$  en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$MN_{t-1}$  es la matrícula pública nacional de educación básica y **media superior** que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

...

$G_{i,t}$  es el gasto estatal en educación básica y **media superior** del estado  $i$  en el año  $t$ , que determine la Secretaría de Educación Pública.

...

...

La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho fondo éste sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, **Media Superior** y Normal en el año inmediato anterior.

**Artículo 28.** Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica, **media superior** y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en mate-



ria de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

### Transitorio

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, publicará en la página oficial de ésta última dependencia las nuevas variables de cálculo, procedimiento y distribución del fondo de aportaciones para la Educación Básica, Media Superior y Normal (FAEB) un plazo de 30 días naturales después de publicado el Decreto con el objeto de que puedan ser utilizadas como referencia para el siguiente ejercicio fiscal.

### Notas

1 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, México, 2005, p. 1441

2 Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002 [http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p\\_documento2002%5B1%5D.pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_documento2002%5B1%5D.pdf)

3 Sitio oficial de la Secretaría de Educación Pública, Historia de la SEP. [http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1\\_Historia\\_de\\_la\\_SEP](http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
Cámara de Diputados, a 18 de Abril de 2013

**Diputados:** Alejandra López Noriega, José Enrique Reina Lizárraga, Damián Zepeda Vidales (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. Y 28 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA FERNANDA SCHROEDER VERDUGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada María Fernanda Schroeder Verdugo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo primero y se adicionan dos últimos párrafos al artículo 2, y se reforma la fracción IV del artículo 28, ambos de la Ley de Migración, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

#### I. Problemática

Por su ubicación geográfica y cuestiones económicas, México presenta un complejo problema migratorio; como país de tránsito y como consecuencia de una política económica rural de abandono, el flujo migratorio es un problema que lacera a la sociedad nacional e internacional.

La frontera entre México y los Estados Unidos, con su dinamismo económico, es también reflejo de contrastes sociales y económicos entre los Estados Unidos y Latinoamérica.

El problema migratorio en nuestro país, tiene un origen esencialmente económico, pero desafortunadamente México, lejos de tomar medidas de fondo para atender el problema, ha utilizado las remesas como fuente de ingresos; de acuerdo con información del Banco de México, las remesas permanentes en los últimos seis años, superan los 23 mil millones de dólares en promedio anual.

La falta de una política económica de desarrollo y productividad para el campo mexicano, ha motivado que dicho sector presente condiciones de pobreza y marginación. Esta situación ha llevado a que la mayor parte de la población migrante sea de este sector. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, un promedio de 609 mexicanos dejaron el país por día,

durante los últimos 5 años; más del 50 por ciento de la migración de Chiapas, Oaxaca y Guerrero es de jóvenes y adolescentes, lo que refleja las condiciones de marginación y de falta de oportunidades para un sector productivo de la población.

Esta situación ha producido un importante flujo migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos; en este sentido, respecto a la población mexicana, la Oficina de Censo de los Estados Unidos, señala que existe una población de alrededor de 33.7 millones de mexicanos, 11.4 millones que han emigrado de México y los 22.3 millones que nacieron en Estados Unidos. Por su parte, las autoridades de nuestro país señalan que actualmente los mexicanos representan el 65 por ciento de los cerca de 52 millones de hispanos en Estados Unidos, y el 11 por ciento de la población nacional.<sup>1</sup>

Por otro lado, como país de tránsito, México recibe el flujo migratorio, no sólo de Latinoamericanos, sino de distintos países cuyos habitantes buscan mejorar sus condiciones de vida a través del ingreso a los Estados Unidos, utilizando para ello la frontera con México.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como el Instituto Nacional de Migración (INM) ha presentados diversos estudios, en la materia. Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, establecen que cada año unos 120 mil centroamericanos entran a México por su frontera sur; pero sólo unos cuantos deciden regularizarse. En 2012, el INM entregó menos de 10 mil documentos migratorios a centroamericanos.<sup>2</sup>

Las condiciones de ingreso y estancia en nuestro país representa un gran desafío al marco y sistema de protección de los derechos humanos, pues si bien es cierto que el Estado Mexicano ha criticado al vecino país del norte por su política migratoria y trato a connacionales, nuestro país es cuestionado de manera reiterada, por el trato dado a los migrantes centroamericanos.

En 2012, 35 por ciento de las 93 recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos, fueron a las secretarías de Seguridad Pública Federal, de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, por los delitos de desaparición forzada de personas, tortura, violaciones sexuales contra menores de edad, cateos y retenciones ilegales, detenciones arbitrarias e incomunicación.

## II. Objeto de la iniciativa con proyecto de decreto

Si bien es cierto que estamos hablando de un problema de carácter esencialmente económico, también es cierto que se debe perfeccionar el marco jurídico aplicable en la materia para atender la problemática social.

En junio de 2011, se realizaron diversas reformas a nuestra constitución en materia de derechos humanos, uno de los avances significativos en la materia, es el establecimiento del control de convencionalidad; al respecto los párrafos segundo y tercero del artículo 1, señalan:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

No obstante lo anterior, el artículo segundo de la Ley de Migración no establece, como fundamento de la política migratoria, a los tratados internacionales, ni a la propia constitución. El artículo 2 señala en su párrafo primero: “La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados **que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente ley**, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.”

Posteriormente señala una serie de principios, de acuerdo a los cuales, debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano; sin embargo dentro de dichos principios no se establece la convencionalidad, ni el interés superior de la mujer y de la niña, niño o adolescente.

En este sentido, la presente iniciativa con proyecto de decreto, propone y tiene por objeto, realizar diversas modificaciones a los artículos 2 y 28 de la Ley de Migración, a efecto de garantizar los mecanismos de protección en materia de derechos humanos de los migrantes en territorio mexicano.

Para ello, se proponen modificaciones en dos sentidos, primero, para que se considere la aplicación de la Constitución Política y de los convenios y tratados internacionales, como fundamento en la política migratoria del Estado Mexicano; segundo, para establecer diversos principios en materia de derechos humanos, en los cuales debe sustentarse dicha política migratoria, los cuales son aplicables en también en materia migratoria tales como el de interés superior de la niña y niño, y de interés superior de la mujer, los cuales constituyen grupos vulnerables en el fenómeno migratorio, dicha reforma se realiza en términos de lo establecido en los artículos 29 y 30 de la propia ley que se refieren a la protección de este grupo de la población. De acuerdo a lo anterior, se propone reformar el párrafo primero y adicionar dos últimos párrafos al artículo 2 de la Ley de Migración.

Por otra parte, se propone reformar la fracción IV del artículo 28 de la ley en comento, en materia de investigación y persecución de delitos. El texto vigente del artículo 28 señala que corresponde a la Procuraduría General de la República, entre otras, **celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes**; al respecto, se considera que no debe referirse sólo a la celebración de convenios de colaboración y coordinación, sino en general, a realizar las acciones necesarias en el ámbito de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en su propia ley orgánica.

La reforma propuesta al artículo 28, tiene por objeto establecer de manera clara dentro de la fracción IV, que corresponde a la Procuraduría General de la República, realizar en el ámbito de sus atribuciones, las acciones necesarias para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos en los que son víctimas u ofendidos los migrantes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adicionan dos últimos al artículo 2, y se reforma la fracción IV del artículo 28, ambos de la Ley de Migración**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero y se adicionan dos últimos párrafos al artículo 2, y se reforma la fracción IV del artículo 28, ambos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

**Artículo 2.** La política migratoria del Estado mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y la presente ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

**Párrafos del primero al doceavo...**

**De Interés superior de la mujer, y de la niña, niño o adolescente, en términos de los artículos 29 y 30 de esta ley.**

**Convencionalidad, en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

...

**Artículo 28.** Corresponde a la Procuraduría General de la República:

De la I a la III...

IV. Celebrar convenios de cooperación y coordinación, **así como realizar en el ámbito de sus atribuciones, las acciones necesarias**, para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes;

V y VI. ...

### Transitorios

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

#### Notas

1 Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos

2 Fuente Instituto Nacional de Migración

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 28 de septiembre de 2013.

Diputada María Fernanda Schroeder Verdugo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CARMEN LUCÍA PÉREZ CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Carmen Lucía Pérez Camarena, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

Actualmente, el Código Penal Federal y la Ley de Víctimas definen secuestro como “la privación de la libertad de cualquier persona”, comprendiendo en ésta la sustracción y el “robo de infantes”.

Entre los delitos que más afecta a esta población tenemos el llamado robo de infantes; fenómeno que va en crecimiento tanto a nivel local, nacional e internacional, en el que participan redes de personas bien organizadas, estas redes delincuenciales se han incrementado dada la impunidad existente en nuestro país, la gran mayoría actúan atendiendo diversas intenciones como la venta de niñas, niños y adolescentes principalmente para la explotación sexual, siendo este el segundo hecho delictivo más lucrativo en el mundo.

De acuerdo con el Censo de 2010, en México residen 32.5 millones de niñas y niños de 0 a 14 años, lo que representa 29 por ciento de la población. De éstos, los niños con menos de un año de edad son 2 millones. El número de infantes de 1 a 5 años es de 10.7 millones y de entre 6 y 14 años se identifican 19.8 millones.

Derivado del documento El secuestro: análisis jurídico, de Olga Islas de González Mariscal, encontramos que hasta 1931 en el Código Penal Federal no se consideró el llamado “robo de menores” y en 1946 se suprimió del mismo artículo la fracción V, concerniente al tema que nos ocupa, ubicándosele en un párrafo independiente, sin dejar de ser parte del artículo. De igual manera y a fin de proteger más a los menores de edad, se amplió su protección, aumentando la edad del hecho, siendo de 7 a 10 años; y se agravó la pena de prisión, de 5 a 20 años y se establecieron de 10 a 30 años.

“Una segunda reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1951. En dicha reforma se otorgó denominación al título “vigésimo primero” (sic): “Privación ilegal de la libertad y otras garantías”, y el capítulo I se convirtió en “capítulo único”, con el nombre de “Privación ilegal de la libertad”. Nuevamente se introdujo una fracción V para reincorporar el “robo de infante menor de doce años por quien sea extraño a su familia y no ejerza la patria potestad sobre él”. Como puede notarse, se volvió a elevar la edad del infante: de 10 a 12 años, y se agregó el dato de que el activo “no ejerza la patria potestad”. Esto último hace ver,

de forma muy clara, que se trata de un delito contra la familia, aunque también concorra como bien jurídico la libertad personal”.

El 29 de julio de 1970 se realizaron cambios en la redacción de las diferentes fracciones que integraban el artículo 366. “La nueva hipótesis se insertó como fracción III, por lo que fue necesario recorrer los textos de las fracciones siguientes, y con ello el “robo de infante” quedó ubicado en la fracción VI. En relación con este supuesto, nuevamente se hicieron cambios: en lugar de señalar que el activo sea un extraño que no ejerza la patria potestad sobre el infante, se dice que “no ejerza la tutela sobre el menor”.

En 1999 se realizó la separación de los códigos, para quedar independientes el Código Penal Federal y el Penal del Distrito Federal, y de acuerdo con el tema que estamos abordando es que se lleva a cabo “La primera reforma federal ocurrió el 12 de junio de 2000. Esta reforma incorporó una fracción III al artículo 366, para brindar protección especial a los menores secuestrados”.

Así, el 30 de noviembre del 2010 se expidió, para entrar en vigor el 28 de febrero de 2011, la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derogándose los artículos 365 y 366 del Código Penal Federal, atendiendo esta materia las leyes en comento.

Entre los beneficios más importantes de esta ley destacan los siguientes:

- El Ministerio Público en todos los casos procederá de oficio y no procede la reserva del expediente.
- El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por secuestro no prescribirán.

Con datos de Antonio Luigi Mazzitelli, representante en México de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, hay seis modalidades de secuestro:

- Extorsivo: Se exigen un rescate, o influir en decisiones comerciales. El tiempo de retención es variable.
- Entre grupos delictivos y dentro de ellos para el cobro de deudas.

- Para fines de explotación sexual, nacional o internacional.
- Relacionado con conflictos intrafamiliares.
- Por motivos políticos e ideológicos.
- Mientras se comete otro acto delictivo, por ejemplo, toma de rehenes, tráfico ilícito de drogas, lavado de dinero, terrorismo, trata de personas y tráfico ilícito de armas de fuego.

De acuerdo con datos de la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre la Incidencia Delictiva, y derivado de un comparativo entre el primer semestre de 2012 y 2013 a fin de hacer notar el incremento principalmente en secuestros, destacan los siguientes datos: con un promedio de 129 secuestros y 656 extorsiones al mes concluyó el primer semestre de 2013, lo que confirma el alza de ambos delitos en comparación con 2012, donde notamos que el número de secuestros era de 105, mientras que extorsiones sumaban 581 en el primer semestre.

En los primeros seis meses de 2013 se presentaron 775 secuestros denunciados (sin contar con datos pormenorizados de las edades), esto representa aproximadamente 4 secuestros al día, el balance semestral refleja un incremento de más de 146 secuestros en comparación al primer semestre del año pasado, que cerró con 629 plagios, la mayor cifra en la historia del país.

| NACIONAL |                    |           |           |                                |                                |
|----------|--------------------|-----------|-----------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2012     | HOMICIDIOS DOLOSOS | SECUESTRO | EXTORSION | ROBO DE VEHICULO CON VIOLENCIA | ROBO DE VEHICULO SIN VIOLENCIA |
| Enero    | 1,767              | 94        | 538       | 5,666                          | 12,788                         |
| Febrero  | 1,675              | 104       | 543       | 5,263                          | 12,236                         |
| Marzo    | 1,837              | 121       | 554       | 6,083                          | 12,603                         |
| Abril    | 1,882              | 102       | 543       | 5,201                          | 1,843                          |
| Mayo     | 2,007              | 109       | 629       | 5,521                          | 2,235                          |
| Junio    | 1,880              | 99        | 679       | 4,709                          | 11,552                         |
| Julio    | 1,828              | 91        | 599       | 4,908                          | 12,366                         |
| Total    | 12,876             | 720       | 4,085     | 37,351                         | 65,623                         |

| NACIONAL |                    |           |           |                                |                                |
|----------|--------------------|-----------|-----------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2013     | HOMICIDIOS DOLOSOS | SECUESTRO | EXTORSION | ROBO DE VEHICULO CON VIOLENCIA | ROBO DE VEHICULO SIN VIOLENCIA |
| Enero    | 1,535              | 128       | 578       | 5,087                          | 12,402                         |
| Febrero  | 1,445              | 114       | 593       | 4,517                          | 11,182                         |
| Marzo    | 1,620              | 144       | 632       | 4,710                          | 11,522                         |
| Abril    | 1,649              | 139       | 721       | 4,711                          | 10,987                         |
| Mayo     | 1,626              | 120       | 735       | 4,601                          | 11,468                         |
| Junio    | 1,567              | 130       | 676       | 4,294                          | 10,365                         |
| Julio    | 1,457              | 136       | 731       | 4,652                          | 10,440                         |
| Total    | 10,899             | 911       | 4,666     | 32,572                         | 78,366                         |

Fuente: Centro Nacional de Información, SESNSP Consultado el 3 de septiembre de 2013.

En el delito de secuestro, el incremento se ha dado hacia niños y adolescentes, privados de la libertad fuera de las escuelas, en parques y en espacios recreativos. Frente a este problema, no hay una estrategia nacional y de seguimiento por las procuradurías ni investigaciones profundas sobre el secuestro de menores de edad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 25, numeral 2, establece que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especial. Asimismo el artículo 10 numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece: “Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

La Convención sobre los Derechos de Niño de 1989, artículo 3, numeral 1, en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño y en el artículo 3, numeral 1 establece que: “los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.

Si bien en mayo de 2012 en México se instauró la llamada Alerta Amber para la búsqueda, localización y recuperación de menores de edad, esta acción no tiene ninguna obligación para que de forma coordinada participen los estados en conjunto con el gobierno federal y mucho menos que de manera coordinada se trabaje con otros países, y como consecuencia la recuperación de niñas y niños es muy baja. Un menor de edad puede ser sacado del país en unas cuantas horas y transportado de muchas maneras a otro estado.

Derivado de la investigación encontramos que la Secretaría de Seguridad Pública, cuenta con una página para el registro y publicación de expedientes electrónicos de mujeres y niñas desaparecidas en territorio nacional donde la población en general pueda aportar información sobre su paradero, pero no es suficiente,

dado que no es un mecanismo aplicable a escala federal.

Con fecha 17 de abril del 2012, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Registro Nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas, la cual tiene como objetivo la creación de dicho documento informativo, el cual señala en el artículo 3o. que se entenderá por

Persona extraviada. La persona que por circunstancias ajenas a su voluntad, desconoce o no recuerda sus datos de filiación, identidad y domicilio; y

Persona desaparecida. Toda la que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente.

Actualmente, no hay un solo registro oficial de los miles de menores de edad que han sido secuestrados o que han sido víctimas de desaparición forzada, existiendo una gran discrepancia en cuanto al número real de casos, dado a que se ha incrementado dramáticamente en los últimos años y se ha convertido en uno de los temas a atender más apremiantes de la actualidad.

De acuerdo con datos periodísticos, la Procuraduría General de la República entregó a la Comisión de Derechos Humanos del Senado un reporte de la operación del programa Alerta Amber, según el cual a un año de iniciado ha emitido 87 alertas a escala nacional y con ello recuperó a 45 niñas y niños, datos que no se asemejan a la realidad. Hoy es evidente la ausencia de un registro sistemático, pormenorizado y profesional de niños y de adolescentes.

Aunque no hay datos precisos, las organizaciones civiles señalaron que el problema aumenta cada año, por lo cual es necesario cruzar datos entre las distintas entidades y oficinas estatales del DIF para agilizar la recuperación los menores de edad.

Por lo expuesto se somete a la consideración de la honorable asamblea el siguiente

**Proyecto de decreto por el cual reforma el artículo 22 de la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 22 de la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

...

**El Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana contará con un registro nacional de menores secuestrados, a fin de realizar una política pública integral para su erradicación, cuyos datos serán confidenciales en términos de la legislación correspondiente.**

**La federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus órganos político administrativos estarán obligados a remitir al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, conforme a los acuerdos que se generen en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, información en materia de menores de edad secuestrados y desaparecidos en su demarcación.**

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 29 de octubre de 2013.

Diputada Carmen Lucía Pérez Camarena (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR, A CARGO DEL DIPUTADO MARINO MIRANDA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Planteamiento del Problema**

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha definido a la cultura como “el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

La cultura abarca, en este sentido, las obras y los conocimientos que produce una sociedad determinada. Específicamente, la cultura tradicional y popular, definida por la UNESCO en la Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular (1989) como:

El conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural, fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o por individuos y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto expresión de su identidad cultural y social; las normas y los valores se transmiten oralmente, por imitación o de otras maneras. Sus formas comprenden, entre otras, la lengua, la literatura, la música, la danza, los juegos, la mitología, los ritos, las costumbres, **la artesanía**, la arquitectura y otras artes.

Forman parte del patrimonio universal de la humanidad y es un poderoso medio de acercamiento entre los pueblos y grupos sociales existentes.

Los dos conceptos citados (cultura y cultura tradicional y popular) enuncian que no existe una sola cultura sino una multiplicidad de culturas que comparten o no un determinado tiempo y espacio.

Esta **diversidad cultural** “es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos (y) constituye el patrimonio común de la humanidad (que) debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.

En este sentido, uno de los mayores riesgos que enfrenta en la actualidad el patrimonio cultural tradicional y popular lo representa la voracidad del mercado, el avance de empresas trasnacionales y las leyes internacionales que privilegian el registro individual y excluyente de fórmulas sobre los usos, tradiciones y artesanías milenarias.

### Argumentación

La **identidad cultural** ha sido conceptualizada como el conjunto de referencias culturales por el cual una persona o un grupo se define, se manifiesta y desea ser reconocido; implica las libertades inherentes a la dignidad de la persona, e integra en un proceso permanente la diversidad cultural, lo particular y lo universal, la memoria y el proyecto. Es una “representación intersubjetiva que orienta el modo de sentir, comprender y actuar de las personas en el mundo”.

Parte integrante de la identidad cultural es el patrimonio cultural que debe ser entendido como “todo lo que forma parte de la identidad característica de un pueblo, que puede compartir, si lo desea, con otros pueblos”. El patrimonio cultural se subdivide en patrimonio tangible o material e intangible o inmaterial. El patrimonio cultural tangible corresponde a “los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos”. En cambio, el artículo 2.1. de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003) define a éste como:

Los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes—que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.

Se incluyen en él las tradiciones y expresiones orales, las costumbres y las lenguas; las artes del espectáculo, como la música, el teatro, los bailes, las fiestas y la

danza; los usos sociales y rituales; los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, como la medicina tradicional y la farmacopea; las artes culinarias, el derecho consuetudinario, la vestimenta, la filosofía, los valores, el código ético y todas las demás habilidades especiales relacionadas con los aspectos materiales de la cultura, tales como las herramientas y el hábitat.

Esta producción cultural, material e inmaterial, se halla hoy gravemente amenazada ante la tendencia mundial a su privatización y, por tanto, a su acceso exclusivo y excluyente, de acuerdo con los dictados de la demanda y oferta que impone el mercado. En este sentido, la protección autoral de que está gozando, se refiere a su apropiación a cargo de un particular que puede recibir regalías a partir de su uso o reproducción y no a una apropiación colectiva.

Es así que, productos tradicionales como el tequila; el pozol, alimento utilizado por los mayas para curar problemas intestinales y limpiar heridas infectadas, que fue patentado por una empresa estadounidense de alimentos y la Universidad de Minnesota; o, como la propia imagen de la Virgen María, de la cual una ciudadana china registró su marca.

En este contexto, la falta de registro de los derechos colectivos de autor llevará a que, en un futuro muy cercano, los mexicanos tengamos que pagar a trasnacionales extranjeras derechos por el uso de remedios herbolarios que han sido usados por siglos en el país, y, específicamente en las comunidades indígenas, y a que las tejedoras de rebozos y otras prendas elaboradas en telares de cintura tengan que pagar por su medio de sostén, amén de la vulneración al derecho de su identidad cultural.

Por tales motivos, considerando que la Ley Federal del Derecho de Autor tiene por objeto, entre otros, la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la nación, se hace necesario incluir la figura de los derechos populares de autor para aquellas tradiciones escritas u orales, así como obras artísticas o artesanales de origen popular cuyo autor no sea identificable, pero que puedan ser atribuidas a una comunidad o etnia del país, a fin de evitar su privatización o lucro por parte de cualquier empresa nacional o extranjera, toda vez que éstas son parte fundamental de dicho acervo cultural.



### Fundamento legal

El suscrito, Marino Miranda Salgado, diputado de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor

**Artículo Único:** Se reforma el primer párrafo del artículo 3o., se adiciona el artículo 4o., se reforma el primer párrafo del artículo 162, y se adicionan los artículos 163, 164 y 209 de la Ley Federal del Derecho de Autor, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Las obras protegidas por esta ley son aquellas de creación original o popular susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio **para fines tanto culturales como comerciales.**

**Artículo 4o.** Las obras objeto de protección pueden ser:

A. y B. ...

C. Según su origen:

I. y II. ...

**III. Populares:** Aquellas cuyo autor no sea identificable y que puedan ser atribuidas a una comunidad o etnia del país por su tradición de más de 50 años. En este caso, dichas obras serán consideradas patrimonio cultural de la nación.

D. ...

**Artículo 162.** El Registro Público del Derecho de Autor tiene por objeto **proteger el patrimonio cultural, tangible e intangible, de la nación, expresado en tradiciones escritas u orales, así como en obras artísticas o artesanales cuyo autor no sea identificable y que puedan ser atribuidas a una comunidad**

**o etnia del país, conforme al artículo 4o. del presente ordenamiento;** así como garantizar la seguridad jurídica de los autores, de los titulares de los derechos conexos y de los titulares de los derechos patrimoniales respectivos y sus causahabientes, así como dar una adecuada publicidad a las obras, actos y documentos a través de su inscripción.

...

**Artículo 163.** En el Registro Público del Derecho de Autor se podrán inscribir:

I. a X. ...

**XI. Tradiciones escritas u orales, así como obras artísticas o artesanales cuyo autor no sea identificable y que puedan ser atribuidas a una comunidad o etnia del país, conforme al artículo 4º del presente ordenamiento.**

**Ello podrá ser realizado por cualquier integrante de la comunidad o etnia en cuestión, así como por cualquier dependencia de los tres órdenes de gobierno.**

**Artículo 164.** El Registro Público del Derecho de Autor tiene las siguientes obligaciones:

I. a III. ...

**IV. Inscribir las tradiciones escritas u orales, así como obras artísticas o artesanales cuyo autor no sea identificable y que puedan ser atribuidas a una comunidad o etnia del país, conforme al artículo 4o., numeral C, del presente ordenamiento.**

**Para lo anterior el Instituto Nacional de Derecho de Autor se coordinará con las dependencias correspondientes de los tres órdenes de gobierno, a fin de recabar dicha información.**

**Artículo 209.** Son funciones del instituto:

I. a V. ...

**VI. La salvaguarda y promoción del acervo cultural de la nación.**

### Transitorio

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

#### Fuentes

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/118/art/art7.htm>

Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular (1989), y Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003).

“Derechos culturales: Una categoría descuidada de derechos humanos”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, número 158, 1998. Disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics158/titlepage158spa.html>.

Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Buenos Aires, Paidós, 1996.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
el 29 de octubre de 2013.

Diputado Marino Miranda Salgado (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN ACOSTA MONTOYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Rubén Acosta Montoya, diputado de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, 73, fracción XXX, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos

77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público al tenor de lo siguiente.

#### Planteamiento del problema

El Poder Legislativo tiene, en el marco de sus competencias, el deber de vigilar el ejercicio de las actividades y el uso eficiente de los recursos de la administración pública federal, así como procurar que la rendición de cuentas se dé en un marco de transparencia, eficiencia y eficacia.

Establece nuestra Carta Magna que el uso de los recursos públicos debe sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, en la medida en que no se ponga en peligro el interés público y social.

El Poder Legislativo tiene la obligación de procurar la modificación y actualización del marco jurídico, a fin de fortalecer el ejercicio de las actividades de la administración pública federal, en los ámbitos de uso y ejercicio eficiente y racional de los recursos públicos, así como una rendición de cuentas puntual y transparente de los mismos, en beneficio del interés del estado.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) establece en su artículo 1, una excepción para que el sector público no aplique los procedimientos de contratación de dicha ley, cuando dichos contratos lo celebre la dependencia o entidad con sus mismas pares, o entre dependencia y entidad o a la inversa, o bien entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa.

Lo anterior se permite siempre que la dependencia o entidad pública contratada tenga la capacidad suficiente para entregar el bien o prestar el servicio, y que no tenga que contratar a un tercero para ello. De lo contrario, dichos contratos estarían sujetos a la aplicación de los procesos de contratación establecidos en la LAASSP.

Con el fin de tener mayor claridad de lo expuesto, me permito transcribir el apartado aplicable del artículo 1, de la LAASSP:

“**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las secretarías de estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

III. La Procuraduría General de la República;

IV. Los organismos descentralizados;

V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente ley los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

...

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización”.

...

El objeto de la existencia de la LAASSP, es reglamentar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los recursos públicos se deben administrar bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y asegurar que los mismos siempre sean destinados para satisfacer los objetivos que benefician al estado. Asimismo, en el mismo artículo se establece que toda contratación pública debe asegurar al Estado mexicano las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. A continuación se señala lo que establece el artículo 134 constitucional:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades 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.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

A través de la presente iniciativa, se pretende garantizar:

- Que previo a exceptúe las dependencias o entidades de los procedimientos de contratación de la referida ley, deberán comprobar que la contratación de la dependencia o ente público que proponen, garantiza el mejor interés para el Estado mexicano, que no se duplique con contrataciones vigentes y que debe estar previamente registrada en el programa anual de adquisiciones. En caso contrario, en todo momento se deberán aplicar los procedimientos de contratación establecidos en la LAASSP.

- Que se respete para los contratos que celebren las dependencias y entidades entre ellas o con entes de las entidades federativas, los principios establecidos en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, ya que actualmente el artículo 1 de la LAASSP, no establece textualmente que se deba procurar garantizar el interés del Estado mexicano.

- Que los contratos que se celebren bajo este supuesto, se deban sujetar a ciertos requisitos que garanticen que en caso de que exista un incumplimiento a los mismos, el Estado mexicano no sea el afectado. Es por ello que también se establece como obligación de la instancia competente del gobierno federal, que defina los lineamientos que deberán contener los contratos que se celebren con entes públicos, en materia de garantías, información, verificación, infracciones y sanciones, basándose preferentemente para ello, en los principios establecidos en la LAASSP y hasta donde lo permitan las disposiciones civiles federales, ya que sería la disposición legal aplicable a estos contratos.

- Que por la propia naturaleza de los contratos y con el fin de que la celebración de los mismos no se preste para contratar a un tercero violando la LAASSP, se hace indispensable establecer la obligación para la dependencia o ente público del gobierno federal, que deberán informar a la Auditoría Superior de la Federación de los contratos que celebren al amparo del artículo 1 antes referido, y dicha instancia fiscalizadora deberá incluir dentro de sus programas anuales de auditoría y revisión de la cuenta pública, por lo menos 10 por ciento de los contratos que se celebren, los cuales podrá seleccionar de manera aleatoria.

- que en apego a una política gubernamental en materia de transparencia y rendición de cuentas, aún y cuando a la modalidad de los contratos referidos no les aplique la LAASSP, la dependencia o entidad contratante y la propia instancia competente del gobierno federal, deberán publicar la información íntegra de dichos actos jurídicos en el sistema gubernamental por el que se hace pública la información en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública denominado CompraNet, fijando un apartado especial por dependencia y entidad que haga referencia a estos contratos. Esto, independientemente de cumplir con

las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas. Lo que permitirá incluso a las empresas privadas saber cuál es la ventaja competitiva que los desplazó en la contratación correspondiente, a fin de que puedan llevar a cabo las medidas correctivas adecuadas para incentivar su competitividad.

- Que a través de disposiciones administrativas que establezca la propia autoridad, no se desvirtúe el principio que el legislador previó que deben cumplir estos contratos, “que la dependencia o ente contratado tenga la capacidad de realizar el objeto del mismo”. Por ello, se propone elevar a ley el requisito de que la dependencia o ente contratado tendrán la obligación de realizar directamente por lo menos 65 por ciento del objeto del contrato. Esto, ya que a través de la emisión del artículo 4 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se vio debilitada la voluntad del legislador, al establecer como interpretación del quinto párrafo del artículo 1 de la LAASSP lo siguiente:

“**Artículo 4.** Se consideran comprendidas en el quinto párrafo del artículo 1 de la ley, las contrataciones que realicen las dependencias y entidades con las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o con las asociaciones y sociedades civiles asimiladas a que se refiere el último párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como con municipios y órganos paramunicipales, cuando dichas personas funjan como proveedores.

Para los efectos del quinto párrafo del artículo 1 de la ley, se considerará que una dependencia, entidad o persona de derecho público que funja como proveedor, tiene capacidad para entregar un bien o prestar un servicio por sí misma, cuando para cumplir con el contrato no requiera celebrar otro contrato con terceros, o bien, de requerirlo, éste no exceda del cuarenta y nueve por ciento del importe total del contrato celebrado con el ente público. Si el contrato se integra por varias partidas, el porcentaje se aplicará para cada una de ellas.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, los procedimientos de contratación con terceros y la ejecución de los contratos celebrados con éstos, se rigen por las disposiciones de la ley y del presente reglamento.

Para la asignación del contrato bajo el supuesto del párrafo segundo de este artículo, el área contratante deberá solicitar a la dependencia, entidad o persona que funja como proveedor, la documentación que acredite que cuenta con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación con terceros en un porcentaje mayor al señalado. Dicha documentación deberá ser entregada antes de la firma del contrato y deberá formar parte del expediente respectivo bajo la responsabilidad del área contratante.”

#### **Fundamentación**

Artículos 71, fracción II, 73, fracción XXX y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3 numeral 1, fracción VIII, 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

#### **Decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 1 para quedar como sigue:

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I.** Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II.** Las secretarías de estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos administrativos desconcentrados;
- III.** La Procuraduría General de la República;
- IV.** Los organismos descentralizados;

V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente ley los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los centros públicos de investigación con los recursos autogenerados de sus fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso, estime necesario expedir la **instancia competente en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** o la secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley, **pero el contenido íntegro de los mismos y de los contratos relacionados con éste que celebre la dependencia o entidad proveedora para cumplir con el objeto del contrato, sí deberán publicarse en Compra Net, bajo un apartado especial por dependencia y entidad, independientemente de lo que señalen las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas;** no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para **realizar por sí misma por lo menos sesenta y cinco por ciento del objeto del contrato** y contrate un tercero para su realización. **Sin embargo, para que los contratos señalados en este párrafo no se encuentren sujetos a esta ley, se deberá acreditar al órgano interno de control de cada dependencia o entidad y este último deberá otorgar su autorización, previo a que las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades celebren cualquier contrato, que se cuenta con los elementos documentales suficientes que garantizan las mejores condiciones para el estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, y que se cumple con lo señalado en el artículo 18, 19 y 20 de esta ley. Asimismo, la o las instancias competentes para interpretar y definir criterios en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal definirán el contenido que deberán tener invariablemente los contratos señalados en este párrafo, en cuanto a garantías, solicitud de información, verificación, infracciones, sanciones y lugar de competencia para dirimir controversias, basándose preferentemente para ello, en lo establecido en esta ley y hasta donde lo permitan las disposiciones civiles federales. Se informará a la Auditoría Superior de la Federación por la dependencia o entidad contra-**

**tante de la totalidad de los contratos que se celebren al amparo de este párrafo, a fin de que esta instancia fiscalizadora incluya por lo menos 10 por ciento de los mismos en sus programas de auditoría y/o revisión de la cuenta pública federal.**

**De no cumplirse con los requisitos señalados en el párrafo anterior, los contratos que pretendan celebrar las dependencias y entidades con sus pares, entre ellas o con las que sean de entidades federativas, deberán estar sujetos a los procedimientos de contratación establecidos en esta ley.**

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 29 de octubre de 2013.

Diputado Rubén Acosta Montoya (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18 Y 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A CARGO DE LOS DIPUTADOS RICARDO MONREAL ÁVILA Y RICARDO MEJÍA BERDEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El derecho fundamental de seguridad jurídica es probablemente el más relevante en cuanto a la relación del Estado y los ciudadanos, pues supone la sujeción de los órganos del Estado al cumplimiento cabal de las normas legales que pre configuran sus actos, en palabras del jurista Miguel Carbonell, el derecho de seguridad jurídica refiere a las “reglas del juego”.

Tal derecho se expresa en un principio en dos dimensiones: la que refiere a la previsibilidad que deba tener el gobernado de la consecuencia de sus acciones, es decir, el ciudadano en todo momento debe tener un panorama claro de lo que ocurrirá en cuanto al ejercicio de una acción, reduciendo el ámbito de la discrecionalidad de la autoridad; la segunda dimensión, es esa misma expresión pero al nivel de funcionamiento de la autoridad, esto es, la autoridad debe sujetar sus actos a las normas que les facultan para emitirlos y no extralimitar sus funciones.<sup>1</sup>

Las facultades de las autoridades deben estar predeterminadas por leyes generales, públicas y con vocación de permanencia que les permitan a los particulares tener la mayor certeza de las consecuencias de sus actos, las cuales de ninguna forma deben de estar determinadas discrecionalmente por las autoridades.

Asimismo, la naturaleza de los actos administrativos les permite versar y afectar la esfera de derechos de los gobernados, lo que los sujeta a la necesidad, ya no únicamente de reglamentar la emisión, sino también el procedimiento por el cual se emiten.

Así, debemos tener en cuenta que la administración pública tiene la capacidad de sancionar a los gobernados, siendo fundamental entender que su potestad sancionadora deriva de la existencia del *Ius Puniendi*, como *ultima ratio* del sistema jurídico y como una reacción ante una conducta antijurídica que se traduce en una infracción a las normas jurídicas, teniendo como justificación el ejercicio de la función de la administración pública, en función de la existencia de una habilitación legal para ejercer la función sancionadora<sup>2</sup>, en ese sentido, la actividad sancionadora del Estado no encuentra mayor justificación que la meramente legal, es decir, en una norma legal que faculte y obligue a la administración a sancionar una conducta antijurídica, a través de un procedimiento reglado para dichos efectos.

Igualmente se ha establecido los distintos tipos de sanciones administrativas (i) Sanciones morales o advertencias, como son censuras, apercibimientos, (ii) restrictivas de la libertad, arresto, (iii) Restrictivas de derechos, como lo son inhabilitaciones, (iv) pecuniarías, traducidas en multas y, (iv) atípicas, como lo es la clausura de establecimientos.<sup>3</sup>

Justamente, tenemos que el derecho administrativo sancionador corresponde a la capacidad punitiva del Estado y de la mención de los tipos de sanciones observamos que, como se dijo antes, se trata de penas que pueden vulnerar tanto la esfera de derechos de los gobernados, como su esfera patrimonial, según sea el caso.

En ese entendido, es evidente que el ejercicio de ésta potestad sancionadora debe de contar con límites y principios que garanticen al gobernado la salvaguarda de su esfera de derechos. Ante ésta disyuntiva, en la construcción de esta rama del derecho administrativo, los doctrinarios han recurrido a reglar los procedimientos desde una perspectiva garantista para los gobernados.

Ahora bien, por lo que hace al proceso administrativo, podemos predicar que debe cumplir con la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, reduciendo en todo momento los espacios de indeterminación para el gobernado.

En ese entendido, que el ciudadano se encuentre sujeto a la tramitación del mismo por un periodo indeter-

minado vulnera desde cualquier perspectiva sus derechos, es decir, la naturaleza de cada procedimiento legal debe tener un inicio claro y un final, permitiendo que ante la inactividad de las partes (en especial la de la autoridad), se sancione con la caducidad del proceso, entendiendo a la caducidad como la pérdida de un derecho/potestad debido a la omisión de ejercerlo durante un periodo determinado de tiempo.

En el caso concreto de las autoridades administrativas, la sanción por no concluir el proceso administrativo de la emisión de un acto debe ser la caducidad del mismo, de lo contrario el gobernado que se verá afectado profundamente, pues se le sujetará a un estado de indeterminación frente al proceso.

Este estado de indeterminación inhibe al gobernado para tener previsibilidad de sus actos, pues lo sujeta de forma constante a un procedimiento inconcluso y que en cualquier momento puede continuar.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece la existencia de la caducidad para el proceso administrativo salvo cuando se violente el plazo para la emisión de la resolución, es decir, únicamente cuando se hayan sustanciado todas las etapas de proceso, quedando únicamente pendiente la emisión de la resolución, y en caso que no se emita en el tiempo que corresponda, se considerara que el proceso se concluirá por la caducidad del mismo, es más, el mismo artículo 18 de la citada Ley dispone que la caducidad únicamente operará para los casos en que el impulso procesal corresponda al particular.

Lo anterior habilita que existan casos en que se notifique por parte de la autoridad el inicio de un procedimiento de verificación administrativa y que posteriormente no existan actuaciones por parte de ella en un periodo considerable de tiempo, como pudiera ser un año, pudiendo en todo momento reanudar el procedimiento sin que el particular pueda apelar a la caducidad de éste.

Con lo anterior, queda manifiesto, en primer lugar, un tratamiento diferenciado para las partes en el proceso, ya que en aquellos procedimientos iniciados por oficio no operará la caducidad hasta que se encuentre en posición de la emisión de la solicitud, es decir, en todas las etapas previas la autoridad no cuenta con sanción a su inactividad; mientras que para el gobernado, es de-



cir, en aquellos procesos iniciados y que requieran su impulso procesal, la caducidad operará después de 3 meses en que no haya efectuado actuación alguna; en segundo lugar, la profunda inseguridad jurídica del particular en un proceso administrativo, ya que la autoridad hasta el momento en que corra plazo para la emisión de la resolución, la autoridad no cuenta con una sanción para su inactividad procesal, pudiendo reanudar en todo momento la vigencia de proceso, incluso cuando pudieran haber transcurrido años.

El problema planteado encierra una profunda violación a la garantía de seguridad jurídica del gobernado, pues le impide conocer la previsibilidad de sus actos.

Para evitar esta violación constante se propone establecer la caducidad de los procesos administrativos seguidos por oficio, ya no únicamente en la etapa concerniente en la emisión de la resolución, sino en todas las etapas del proceso, para con ello garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Por lo fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforman los artículos 18 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

**Único.** Se reforman los artículos 18, 57, fracción IV, y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para quedar como sigue:

**Artículo 18.** El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados; **sin embargo, operará la caducidad de la instancia por la inactividad procesal de la partes, cuando en un periodo de tiempo de tres meses no existan actuaciones de las autoridades o los interesados.**

**Artículo 60.** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la administración pública federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la administración pública federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la

resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la administración pública federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen, ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, **así como en los casos en que la autoridad por su inactividad haya propiciado la paralización del mismo por tres meses.**

#### **Transitorio**

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

#### **Texto del dictamen**

**Artículo 18.** El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley.

**Artículo 60.** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la administración pública federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la administración pública federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la administración pública federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

### Texto propuesto

**Artículo 18.** El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados; sin embargo, operará la caducidad de la instancia por la inactividad procesal de la partes, cuando en un periodo de tiempo de tres meses no existan actuaciones de las autoridades o los interesados.

**Artículo 60.** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la administración pública federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la administración pública federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la administración pública federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, así como en los casos en que la autoridad por su inactividad haya propiciado la paralización del mismo por tres meses.

### Notas

1 Carbonell Miguel, Los Derechos Fundamentales de México, editorial Porrúa, México 2006, página 577.

2 Carretero Pérez Adolfo, Carretero Sánchez, Adolfo, "Derecho Administrativo Sancionador", Editorial Revista de Derecho Privado, España, 1992, páginas 69 y 70.

3 *Ibidem*, página 157.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 29 de octubre de 2013.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 14 BIS DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER FILIBERTO GUEVARA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Javier Filiberto Guevara González y Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, diputados a la LXII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en el ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones X y XI, y adiciona una fracción XII del artículo 14 Bis de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La tecnología ha tenido un importante avance, particularmente en el campo de las comunicaciones, esto de-

bido a la necesidad de mantenernos en comunicación y actualizados, lo que ha reducido las barreras del tiempo y la distancia y permitido el intercambio de información que ayuda a desarrollar eficazmente las actividades cotidianas. Lo que permite el diseño de los novedosos aparatos con tecnología de punta es interactuar a través de sistemas desarrollados de comunicación que no sólo se basan en el uso de la red de telefonía celular, sino que por su alto alcance ocupan de forma general el espectro electromagnético de nuestro país.

Por muchos años nos enteramos de la circulación de aparatos de comunicación telefónica por todos los penales del país, fenómeno que no sólo se toleró, sino que podemos estar seguros de que se permitió por parte de las autoridades encargadas de la vigilancia, a cambio de sobornos. A la par de que las autoridades legislativas impulsaban la restricción de estos artefactos en los reclusorios (en un principio teléfonos celulares y radios de comunicación convencional conocidos como *walkie talkie*), la astucia de los reos hizo posible la introducción de artículos novedosos y de mayor calidad. Todo esto trajo como consecuencia que estos aparatos se convirtieran en un arma moderna para los reos en perjuicio de los ciudadanos.

Consideremos que el uso de estos aparatos dentro de los centros penitenciarios por parte de personas que estando cumpliendo una condena, quienes desean continuar en la comisión de delitos sin importarles más penalidades, es una gran irresponsabilidad de las autoridades que permiten extorsiones y amenazas en contra de las personas en el exterior, quienes, al desconocer la circunstancia en la que se encuentran, caen fácilmente como víctimas de este tipo de delitos, trayéndoles como consecuencia la pérdida total o parcial de su patrimonio o algún otro menoscabo, exponiendo de esta forma su integridad física y hasta su propia vida.

Conviene recordar que con anterioridad se han aprobado reglas tendientes a prevenir éste fenómeno, las cuales, desgraciadamente, no han dado el resultado esperado. Un ejemplo de ello lo son los “Lineamientos de colaboración entre autoridades penitenciarias y los concesionarios de servicios de telecomunicaciones y bases técnicas para la instalación y operación de sistemas de inhibición”, aprobados por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, las cuales fueron pu-

blicadas con fecha 3 de septiembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, a través de las cuales tuvieron por objeto establecer los acuerdos necesarios para que en el ámbito técnico operativo, la federación y las entidades federativas, en colaboración con los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, cancelaran o anularan de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen, dentro del perímetro de los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, cualquiera que sea su denominación, sin que excedieran en ningún caso veinte metros fuera de las instalaciones de los centros o establecimientos penitenciarios, a fin de garantizar la continuidad y seguridad de los servicios a los usuarios externos.

La preocupación por este tipo de delitos se ha extendido en todo el país, pero las medidas jurídicas y administrativas que se han tomado por parte de las autoridades gubernamentales y de los centros penitenciarios se pueden calificar de deficientes e ineficaces en su operación, pues en la mayoría de los casos se burlan los sistemas de seguridad y vigilancia. Esto sucede principalmente porque la prohibición para el acceso de teléfonos celulares o aparatos tecnológicos está dirigido a los reos y en menor medida para el personal que labora en los Centros Penitenciarios, sobre todo aquellos que llegan a tener un trato directo con los reos para facilitarles el servicio de llamadas y mensajes al exterior a cambio de una cuota o remuneración.

Con esta iniciativa buscamos promover jurídicamente la prohibición absoluta del uso de aparatos o dispositivos dentro de los reclusorios y penales del país, considerando las medidas necesarias de las características de todo tipo de aparatos tecnológicos que representen un peligro en manos de los reos y así inhibirlos de la comunicación con su exterior. Hablamos entonces de equipos de cómputo generalmente pequeños, tablets, radios, celulares, memorias usb y cualquier dispositivo, quedando así sólo permitido el uso de los radios conocidos como Matra para los custodios y el uso de los teléfonos fijos, exclusivamente para las autoridades administrativas de cada penal.

En este orden, es indispensable modificar la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, con base en los antecedentes legislativos y la exposición de motivos que le dan sustento pa-

ra llenar y complementar en lo posible la normatividad que actualmente regula a los centros penitenciarios en su operación y administración, cumpliendo con su finalidad de brindar prioridad a la seguridad de la integridad física y patrimonial de los habitantes.

La iniciativa que se promueve, busca regular los centros de readaptación para implantar como medida principal la reducción del número de aparatos que, por su avance tecnológico en su capacidad y su acondicionamiento, resulten prácticos para la comunicación de reos, representen un grave peligro para la sociedad y vulneren las medidas de seguridad que establecen los penales de seguridad, como lo han venido haciendo hasta nuestros días.

Por lo expuesto, los suscritos, diputados Javier Filiberto Guevara González y Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía para estudio y dictamen, el siguiente

### Decreto

**Único.** Se reforman las fracciones X y XI y se adiciona una fracción XII al artículo 14 Bis de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, para quedar como sigue:

**Artículo 14 Bis.** Las medidas de vigilancia especial podrán consistir en:

...

X. La prohibición de comunicación vía Internet;

**XI. La prohibición de cualquier aparato o dispositivo tecnológico que permita la comunicación de los reos, limitando el uso de teléfonos fijos para el personal administrativo, y**

**XII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.**

### Transitorio

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

Ciudad de México, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2013.

**Diputados:** Javier Filiberto Guevara González y Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA LÓPEZ LANDERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Leticia López Landero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona dos fracciones al artículo 387 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El desempleo es un grave problema social que genera muy graves consecuencias en el ámbito personal; entre ellas están la pérdida de autoestima y amor propio, la frustración, la depresión, la ansiedad, las conductas adictivas y antisociales, la desestabilización en las relaciones familiares, y en algunos casos incluso el suicidio.

En el ámbito social, el costo que implica el desempleo a gran escala es el de la pobreza –tal vez el problema más grave en nuestro país–, así como la intranquilidad social y política que puede derivar en situaciones de violencia y criminalidad. También están el aumento del trabajo informal y la migración, ambas problemá-

ticas existiendo en un marco de ilegalidad que impide a las personas el acceso a un ingreso justo, a beneficios sociales, a la obtención de créditos, y las lleva a una situación de vida precaria y de riesgo (Fundación Pro Empleo. Puede verse en [http://proempleo.org.mx/inicio/?page\\_id=10](http://proempleo.org.mx/inicio/?page_id=10)).

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos. El deterioro del empleo está ocasionando grandes dificultades a muchos trabajadores y trabajadoras, y por ende a sus familias y comunidades, y agravando la pobreza. Asimismo, la crisis del empleo está poniendo en peligro el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debilitando a las clases medias, amenazando la cohesión social y erosionando la confianza en los dirigentes.

La persistente escasez de oportunidades de trabajo decente, inversiones insuficientes y bajo consumo provocan una erosión del contrato social sobre el cual se asientan las sociedades democráticas, según el cual el progreso debe beneficiar a todos.

La OIT estima que en la actualidad más de mil millones de mujeres y hombres no tienen empleo, están subempleados o son trabajadores pobres. Uno de los resultados directos de esta situación es que cerca de 120 millones de trabajadores migrantes y sus familias han dejado el país de origen con la esperanza de encontrar un trabajo en otro lugar. Se calcula que en la próxima década serán necesarios 500 millones de nuevos puestos de trabajo para absorber los que entrarán a formar parte del mercado del trabajo, la mayoría jóvenes y mujeres. Ellos son parte de la dimensión social que debe tener el desarrollo sostenible, y por eso sus necesidades deben estar presentes en las políticas que se diseñen para alcanzarlo.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en julio pasado, la tasa de desempleo subió a 5.12 por ciento a tasa anual de la población económicamente activa, su nivel más alto desde enero. Esta cifra es superior al 5.02 por ciento que se registró en julio de 2012.

El Inegi agregó que el desempleo afectó más a quienes tienen mayor nivel de instrucción, pues representaron 76.4 por ciento de la población desocupada, mientras

quienes no contaban con estudios completos de secundaria representaron 23.6.

Además, la población subocupada, esto es, quienes declararon tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas representó 8.6 por ciento de la población ocupada, monto ligeramente inferior al de 8.9 de julio de 2012.

Lamentablemente, en el país muchas personas se aprovechan de esta situación, así como de la necesidad de muchas y muchos mexicanos de obtener un ingreso para sus familias y ofrecen por diversos medios como volantes o anuncios en medios de comunicación, empleos o puestos de trabajo inexistentes, bajo “extraordinarias” condiciones como jornadas de trabajo cortas, salarios semanales muy superiores al salario mínimo, etcétera, en los que no se requiere experiencia, ni hay mínimo o máximo de edad.

La gente acude con la esperanza de obtener el empleo e invierte su tiempo y dinero en una entrevista para un puesto de trabajo que al final resulta absolutamente distinto del ofrecido.

Además de lo anterior, es recurrente que al acudir a las entrevistas para obtener estos empleos, cuya oferta bien puede ser comparada con la de los productos “milagro”, las personas se enfrenten a que el supuesto patrón condicione el acceso a los puestos de trabajo a la compra de muestrarios, catálogos, mercancías o al pago de capacitación, después de que los aspirantes hacen dichos pagos, son informados de lo que realmente se tratan los empleos y de las condiciones reales.

En la mayoría de estos casos, las prestaciones y obligaciones contractuales no se acercan siquiera a las mínimas establecidas en la ley, mucho menos a lo que a escala internacional se denomina *trabajo decente*.

El trabajo decente, al que todas y todos tenemos derecho, resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e

igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.

Consciente de lo anterior, la entonces diputada federal panista Lucila del Carmen Gallegos Camarena presentó en la LXI Legislatura una iniciativa a efecto de sancionar penalmente a quien aprovechándose de la necesidad de las personas las engañe y las reclute para un trabajo distinto al que ofreció o bien a aquel que prometa condiciones de trabajo que al final no sean las pactadas en el contrato laboral, iniciativa que hasta hoy no ha sido dictaminada.

Dada la importancia de legislar en este sentido y consciente de que lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes es uno de los Objetivos del Milenio y de que parte de nuestra responsabilidad como legisladores es abonar al cumplimiento del mismo, a través de ordenamientos jurídicos que den certeza y seguridad legal a los mexicanos, es que me permito retomar, actualizar y fortalecer la iniciativa de la diputada Gallegos.

Invito a todos ustedes compañeras y compañeros diputados a que sumemos esfuerzos para alcanzar el progreso de todas y todos los que vivimos en este país para alcanzar el progreso de México.

En atención de lo expuesto, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que adiciona las fracciones XXII y XXIII al artículo 387 del Código Penal Federal**

**Único.** Se **adicionan** las fracciones XXII y XXIII al artículo 387 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 387.** Las mismas penas señaladas en el artículo anterior se impondrán

I. a XXI. ...

**XXII. Al que por medio del engaño reclute personal para puestos de trabajo distintos a los que ofertó u otorgue condiciones de trabajo inferiores a las ofertadas;**

**XXIII. Al que condicione la obtención de un empleo o de mejores condiciones de trabajo, a la compra de un objeto, pago de un servicio o de cierta cantidad de dinero, descuento salarial mensual injustificado o acto sexual, sin perjuicio de las sanciones que por otros delitos correspondieren.**

...

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2013.

Diputada Leticia López Landero (rubrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARGARITA ELENA TAPIA FONLLEM, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quienes suscriben, diputadas de diversos Grupos Parlamentarios de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

## Exposición de motivos

### 1. El Estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma es el tratado internacional que tipifica y establece la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) sobre los casos más graves de violaciones a los derechos fundamentales: la agresión, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Motivó su adopción la necesidad de contar con un tribunal permanente e independiente que juzgue los crímenes cuya sanción ha exigido una buena parte de la comunidad internacional a lo largo de la historia, y que se ha efectuado en tribunales *ad hoc* a partir de los juicios de Nüremberg y Tokio, formados por las potencias aliadas entre 1945 y 1948, hasta los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda en la década de los noventa del siglo pasado, de acuerdo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La Corte no se constituye como poder supranacional, sino como un órgano jurisdiccional estable y accesible, vinculado a la Organización de las Naciones Unidas que aplica los principios de su Carta y demás ordenamientos. De acuerdo al Estatuto, es obligación del Estado armonizar su orden jurídico para la prevención, la erradicación y la sanción de estas conductas y para facilitar por todas las vías la jurisdicción complementaria de la Corte con los procesos y mecanismos que dispone el tratado en cuestión para procesar a las personas acusadas de la presunta comisión de los crímenes más graves de trascendencia internacional.

En las llamadas Enmiendas de Kampala de 2010 se desarrolló el concepto de crimen de agresión en el Estatuto de Roma, en lo cual la Corte podrá juzgar estos ilícitos. Cabe destacar que ello implicaría una competencia de la Corte para juzgar dichos actos, definidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 3314. Con estos avances, se abriría la posibilidad de que se atraiga jurisdiccionalmente los actos de invasión, ataque, bombardeo, entre otros, cuya sanción a nivel internacional comenzó en un largo proceso que comenzó en Nüremberg y Tokio.

El Estatuto fue concebido como un instrumento que progresivamente habría de aumentar su aplicación y su alcance para proteger las violaciones más graves a los derechos humanos. En 1998 se acordó dejar pendien-

tes las cuestiones específicas relativas al crimen de agresión, mismas que fueron objeto de la discusión en Kampala, Uganda, en 2010. En dicha oportunidad, se resolvió que las enmiendas entrarían en vigor de inmediato para los Estados que las hubieren ratificado.

Este tratado internacional fue adoptado el 17 de julio de 1998. Por diversas razones, nuestro país se abstuvo en la votación, aunque el Ejecutivo federal lo signó el 7 de septiembre del mismo año. Tras un largo proceso de deliberación, el Senado de la República aprobó la ratificación de dicho instrumento el 21 de julio de 2005 y el Estado depositó el instrumento de ratificación el 28 de octubre de 2005, con lo que fue el centésimo país en hacerlo. Su entrada en vigor tuvo lugar el 1 de enero de 2006.

En el encuentro de Acción Mundial de Parlamentarios en Uruguay en septiembre de 2013, resaltó el activismo de varios países de Latinoamérica que no sólo han adecuado su orden jurídico interno para implementar el Estatuto de Roma y establecer mecanismos de cooperación con la Corte, sino que incluso Uruguay ha ratificado las Enmiendas, y Ecuador, Perú, Venezuela y República Dominicana se encuentran en vías de aprobar las reformas necesarias para ajustar sus legislaciones con las revisiones mencionadas del año 2010.

En contraste, México aún se encuentra en una etapa incipiente de adaptación al régimen de justicia penal internacional, ya que no ha adoptado normas que garanticen la cooperación con la Corte, no ha adecuado su legislación penal de acuerdo al Estatuto ni ha ratificado las Enmiendas de Kampala.

### 2. La reforma constitucional al artículo 21 y la iniciativa de Ley Reglamentaria de 2006

Mediante decreto publicado el 20 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reza: "El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional". En aquel momento, la reforma suscitó controversias debido a que alteró el sentido original de la iniciativa presidencial, que apuntaba al reconocimiento de la competencia de los tribunales internacionales (incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia), al

carácter vinculante de sus resoluciones y a la obligación con respecto a los términos de los tratados internacionales ratificados por México de los cuales emane la jurisdicción de dichos tribunales. Respecto al texto aprobado, fundamentalmente presenta dos complicaciones:

1) La competencia de la Corte está condicionada a una facultad del Ejecutivo en conjunto con el Senado, que no contempla los criterios ni los procedimientos para aceptar o denegar la competencia de la Corte

2) Se restringió casuísticamente la competencia de la Corte, con lo cual se evitó consolidar la obligación del Estado mexicano de cumplir con el Estatuto de Roma y preservó un amplio margen de discrecionalidad.

Debe aclararse que con la reforma penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el julio de 2008, se reformó y adicionó el artículo 21, por lo que los párrafos se recorrieron y el párrafo quinto pasó a convertirse en octavo, como permanece hasta la fecha.

A fin de avanzar en la implementación del Estatuto de Roma, y una vez puesta al día la Carta Magna a la luz de la ratificación de dicho instrumento, el 29 de noviembre de 2006, Vicente Fox envió al Senado la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El objeto es regular la cooperación del Estado mexicano con la Corte Penal Internacional en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, agresión y crímenes de guerra.

El 15 de diciembre de 2009 el Senado aprobó el dictamen positivo a esta iniciativa, cuya minuta fue turnada el 2 de febrero de 2010 a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados. Desde ese momento, está pendiente de dictamen. No obstante los aspectos positivos, de acuerdo con observaciones de diversas organizaciones dicho proyecto de Ley adolece de normas que establezcan la plena competencia de la Corte, mismas que derivan de la disposición constitucional relativa.<sup>1</sup>

Por otro lado, respecto al crimen de agresión incorporado por las Enmiendas de Kampala, se ha establecido la salvedad de que cuando un Estado parte declare previamente no aceptar la competencia de la Corte sobre este crimen, éste no podrá juzgarse. Esto impone una limitante a la posibilidad de que dicho delito sea juzgado, con mayor razón a la luz de la disposición constitucional que establece una jurisdicción casuística, condicionada a la aceptación del Ejecutivo con aprobación del Senado.

### **3. La reforma constitucional en derechos humanos: la interpretación conforme y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales**

La reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en proceso de engrose, dispuso que los tratados internacionales en derechos humanos son norma suprema, mas cuando exista una disposición constitucional expresa que los limite, prevalecerá el texto de la Carta Magna.

Como hemos afirmado, el actual párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución contiene un mecanismo que bloquea casuísticamente la admisión de la jurisdicción de la Corte, lo que contraviene las disposiciones del Estatuto según las cuales un Estado parte admite sin necesidad de un acto específico la plena jurisdicción de este órgano sobre los delitos que se contemplan.

Una forma específica para cumplir con la obligación del Estado para proteger y garantizar los derechos humanos por parte del Legislativo es ejercer una estricta revisión para eliminar y modificar normas que sean contrarias y omisas con respecto a los derechos humanos. Ello significa atender el principio pro persona, la interpretación conforme y la vigencia del “bloque de constitucionalidad” en que los derechos humanos son norma suprema, independientemente si provienen de fuente nacional o internacional.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en recientes resoluciones a contradicciones de tesis que todos los jueces deben ejercer el control de convencionalidad, de tal forma que deben acudir a los tratados de derechos humanos aplicables en los asuntos bajo su revisión.

De esta manera, la resolución judicial revela que debemos ir a una labor integral: efectuar una revisión sis-



temática de nuestro orden jurídico, a fin de garantizar la protección más amplia para las personas, en este caso, quienes pudieran ser víctimas de los crímenes sancionados por el Estatuto de Roma, tanto como quienes pudieran afectar al Estado en su comisión.

Como integrantes del Congreso de la Unión, estamos obligadas y obligados por el principio de progresividad del artículo 1o. a dedicar nuestros esfuerzos a una gradual protección de las personas, por lo que consideramos indispensable que se modifique la disposición sobre la competencia de la Corte Penal Internacional para juzgar los delitos especificados que afectan los bienes jurídicos tutelados por el régimen internacional derechos humanos.

Adicionalmente, cabe destacar que a pesar de la entrada en vigor del Estatuto de Roma y su ratificación por 122 Estados, nivel global persiste una gran impunidad sobre los crímenes de lesa humanidad, de guerra, de agresión y genocidio, por lo que estimamos México debe asumir el compromiso de integrarse decididamente en un sistema universal de protección de los derechos humanos, de prevención y sanción a los más graves delitos mediante la plena aceptación de sus disposiciones en el ámbito jurídico interno.

#### 4. La competencia de la Corte Penal Internacional

Ante los múltiples argumentos que se han vertido bajo un pretendido principio de la “soberanía nacional” que cuestionan la pertinencia de una plena adopción del Estatuto de Roma, es necesario aclarar que éste, en su artículo 120, dispone la prohibición para los Estados de formular reservas a su texto, y las declaraciones interpretativas solamente pueden encaminarse a especificar o aclarar el significado de sus disposiciones. Por ello no existe justificación en el derecho de los tratados que exima al Estado mexicano de cumplir plenamente con dicho instrumento.

El núcleo de la definición de la competencia de la Corte Penal Internacional radica en su interrelación con el orden interno de los países en los que está en vigor el Estatuto. La Corte sólo podrá conocer de los crímenes bajo su jurisdicción cuando no hayan sido objeto de proceso penal en la jurisdicción nacional a las personas a que se les imputen. Como señala un estudio especializado de la sociedad civil: “La complementariedad de la Corte no pretende sustituir a las

jurisdicciones nacionales, sino que constituye un importante incentivo y alternativa para que aquéllas realicen con responsabilidad y eficacia los procesos necesarios para evitar la impunidad de los individuos que cometen tan severos crímenes”.<sup>2</sup>

Por otro lado, observamos que el texto vigente contraviene el principio de derecho internacional *pacta sunt servanda* según el cual ningún Estado puede invocar su derecho interno para excusarse o para justificar el incumplimiento del derecho internacional. Esta consideración se refuerza en el artículo 120 del Estatuto, que prohíbe las reservas y limita el alcance de las declaraciones interpretativas.

La potestad para que el Ejecutivo y/o el Legislativo no “acepten” la entrega de una persona en el caso de una solicitud constituye una excepción que contraviene el artículo 12 del Estatuto, que dice lo siguiente: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, en consonancia con el citado principio del Derecho de los Tratados.

Existen otras excepciones de aceptación que puede argüir el Estado parte y debe considerar misma Corte Penal Internacional, tales como una persona que ya haya sido juzgada por la misma conducta que se denuncia, o bien que ya se haya girado una orden de detención en la jurisdicción nacional, lo cual una vez que se haya probado conforme a los procedimientos, llevaría a la inadmisibilidad del caso. Sin embargo, la disposición del artículo 21 párrafo octavo establece llanamente la posibilidad de que el Estado mexicano se oponga a la entrega, sin una salvaguarda adecuada para que ello ocurra únicamente en las formas y por las causas que el Estatuto permite.

En su revisión al dictamen aprobado para reformar el entonces párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución, el distinguido jurista Sergio García Ramírez considera errónea la afirmación de que las definiciones de los crímenes contenidos en el Estatuto sean congruentes con la legislación nacional que se establezca. Observa que: “Nuestro país como todos los suscriptores del Estatuto contrae la obligación general de adecuar su régimen interno al sistema penal dispuesto en el Estatuto, cuando se trata de delitos previstos en éste, no a la inversa”.<sup>3</sup>

Por otro lado, cabe mencionar que la competencia de la Corte Penal Internacional (derivada del artículo 1º del Estatuto) ha sido examinada por varios Tribunales o Cortes Constitucionales en el mundo. Dichos órganos supremos de Francia, Guatemala, Albania y Moldavia resolvieron sobre el asunto que la jurisdicción complementaria era compatible con sus respectivos órdenes constitucionales. En dichos casos, los tribunales adujeron que la competencia complementaria del órgano internacional no atentaba contra la soberanía nacional ni constituían un tribunal “4

### 5. Propuesta de reforma

Implementar el Estatuto de Roma significa un paso adelante en la armonización con el orden internacional en materia de justicia y derechos humanos. Como hemos argumentado anteriormente, el mayor obstáculo para la plena implementación del Estatuto y la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se encuentra en el texto constitucional vigente, que contraviene el artículo 12 de dicho instrumento internacional: “El Estado que pase a ser Parte en el presente Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 5 (agresión, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra)”.

Hemos afirmado que la competencia de la Corte es, a todas luces, complementaria del ámbito nacional. Ello se salvaguarda en las consideraciones sobre admisibilidad y el derecho aplicable, y se preserva adecuadamente en los detallados aspectos procesales. Adicionalmente, los recursos de apelación y revisión del Estatuto se contemplan los mecanismos para que el Estado parte pueda verificar una estricta aplicación de dicho ordenamiento a las personas cuyo proceso, de otra forma, serían de su exclusiva jurisdicción.

Por ello, consideramos que al remitir a los términos del Estatuto, se hace innecesario cualquier calificativo o condición acerca de la competencia de la Corte. El Estado mexicano es quien ha reconocido, en pleno uso de su soberanía y con estricto apego al procedimiento constitucional, la competencia de la Corte Penal Internacional al signar y ratificar el Estatuto, por lo que remitir de nuevo, caso por caso, la competencia de la Corte al parecer del Poder Ejecutivo y del Senado, es un obstáculo que debe revertirse.

Retomamos el siguiente cuadro elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja para comprender el modelo que siguen otras naciones para incluir el Estatuto de la Corte Penal Internacional en sus propias Cartas Magnas:

### Disposiciones constitucionales relativas al Estatuto de la CPI

#### Colombia

Artículo 93.3 y 93.4 El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en [la] Constitución [colombiana]. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en [el Estatuto].

#### Francia

Artículo 53.2. La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998.

#### Irlanda

Artículo 29.9. El Estado puede ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998.

#### Luxemburgo

Artículo 118. Las disposiciones de la Constitución no son óbice para la aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998, ni para cumplir las obligaciones dimanantes del Estatuto de conformidad con las condiciones estipuladas en él.

#### Madagascar

Artículo 131. Las disposiciones de la Constitución no son óbice para la ratificación del Estatuto de la

Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998, ni para cumplir las obligaciones dimanantes del Estatuto de conformidad con las condiciones estipuladas en él.

### Portugal

Artículo 7.7. Para lograr una justicia internacional que promueva el respeto debido a los derechos de las personas y de los pueblos, y está supeditada a las disposiciones que rigen la complementariedad y las demás disposiciones que contiene el Estatuto de Roma, Portugal puede aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Fuente: Comité Internacional de la Cruz Roja, "Cuestiones planteadas con respecto al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional por las Cortes Constitucionales, las Cortes Supremas y los Consejos de Estado nacionales", ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law; Ginebra, Suiza, enero de 2010, página 38

Ante la posibilidad de incluir en la Carta Magna la mención literal de los delitos contemplados en el Estatuto de Roma, consideramos que ello puede resultar limitativo del alcance de este instrumento, ya que de ratificarse las enmiendas de Kampala, y cuantos ejercicios de enmienda puedan ocurrir más adelante, el texto constitucional resultaría más restrictivo que el instrumento internacional, y entonces sería necesario ajustar nuestra norma fundamental.

De acuerdo con el art. 121 (5) del Estatuto, los Estados parte que ratifiquen las enmiendas adquieren la obligación un año después del depósito de sus instrumentos de ratificación. Por tal motivo, es necesario que nuestro ordenamiento se apegue a la evolución de las reformas y la aplicación del Estatuto.

En los transitorios al proyecto de decreto de la presente iniciativa, proponemos que el Congreso de la Unión se aboque en un plazo razonable a expedir las leyes reglamentarias, en primer lugar, para la implementación del Estatuto de Roma y la cooperación con la Corte Penal Internacional.

En segundo lugar, adecuar los códigos penal y de procedimientos penales (que el Legislador inminentemente instituirá como Código Único, a la luz de la nueva facultad en el artículo 73 de la Constitución) a

fin de garantizar la tipificación de los delitos que contempla el Estatuto de Roma y mecanismos eficaces para tal efecto, en los términos previstos en detalle en dicho instrumento, que incluyen la imprescriptibilidad, la responsabilidad de superior jerárquico, entre otros.

A la fecha, solamente el delito de genocidio se encuentra tipificado expresamente en el artículo 149-Bis del Código Penal Federal, sin que se encuentren motivos para no tipificar el resto de los delitos del Estatuto, con excepción del delito de agresión, aún pendiente de plena vigencia en los países que hubieren adoptado las Enmiendas de Kampala.

En tercer lugar, reformar las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría General de la República, a fin de ajustar las atribuciones de estas instituciones con la competencia de la Corte Penal Internacional y los medios de cooperación con ésta.

En cuarto lugar, a fin de preservar la universalidad de los derechos humanos, y en consonancia con el principio pro persona, ambos contenidos en el artículo 1º de la Carta Magna, la entrada en vigor de esta enmienda constitucional debe considerarse como el fin de la restricción constitucional al alcance del Estatuto, por lo que ante divergencias de las disposiciones de la Carta Magna y las de dicho instrumento internacional, deberá ser aplicable aquella que garantice la mayor protección a la persona.

Evidentemente, esto será aplicable solamente en caso de que se presente una denuncia y solicitud por parte de los órganos de la Corte Penal Internacional en los términos dispuestos por el Estatuto, a fin de que las personas que pudieran ser afectadas en los derechos que éste protege, no permanezcan en la indefensión y en la incertidumbre jurídica.

A fin de ilustrar al Pleno de esta H. Cámara de Diputados, incluimos el siguiente cuadro comparativo sobre la presente propuesta:

| Texto vigente  | Texto propuesto  |
|--|--|
| <b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. | <b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. |
| ...  | ...  |
| ...  | ...  |
| ...  | ...  |
| ...  | ...  |
| ...  | ...  |
| ...  | ...  |
| El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.  | <b>El Estado Mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma.</b>   |
| ...  | ...  |
| ...  | ...  |
| a) a e) ...  | a) a e) ...  |

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

...

...

...

...

...

**El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma.**

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de cooperación con la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá modificar la legislación secundaria aplicable en materia penal y procesal penal a fin de tipificar los delitos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Cuarto.** El Congreso de la Unión deberá modificar la legislación orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de garantizar la cooperación con la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Quinto.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta en tanto no se cumplimente lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del presente decreto, las autoridades competentes aplicarán, en su caso, la tipificación de los delitos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en los términos que este mismo instrumento dispone.

Notas

1 Amnistía Internacional, *México: Recomendaciones sobre la iniciativa de ley que adapta parcialmente el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Amnesty International Publications, Londres, 2011

2 Guerrero Rosales, Humberto Francisco y Sirvent Bravo-Ahuja, María (coords.), *Manual para la implementación del Estatuto de*

*Roma en la legislación mexicana*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC; México, 2008; página 18

3 García Ramírez, Sergio. “Artículo 21. Comentario” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Consejo Editorial de la LXI Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, LXI Legislatura Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa; México, 2012, octava edición; tomo II, p. 306

4 Comité Internacional de la Cruz Roja, “Cuestiones planteadas con respecto al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional por las Cortes Constitucionales, las Cortes Supremas y los Consejos de Estado nacionales”, ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law; Ginebra, Suiza, enero de 2010.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 28 de octubre de 2013

Diputadas: Margarita Elena Tapia Fonllem (rúbrica), Loretta Ortiz Ahlf.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA LEY FEDERAL ANTICORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA XIMENA MARTEL CANTÚ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Laura Ximena Martel Cantú, en mi calidad de diputada federal, integrante de la LXII Legislatura, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Dipu-

tados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona una fracción V al artículo 3 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, pasando la actual fracción V a ser la VI y recorrer las subsecuentes en su orden, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

### Antecedentes

1. El Ejecutivo federal presentó el 3 de marzo de 2011, ante el Senado de la República del honorable Congreso de la Unión, Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual fue turnada por la Mesa Directiva de dicha Cámara, a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Estudios Legislativos, para que procedieran a la dictaminación correspondiente.

2. Con fecha 5 de abril de 2011, fue presentada por las comisiones dictaminadoras ante el pleno del Senado de la República, el dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular, y turnado a esta Cámara de Diputados para los efectos conducentes.

3. En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 7 de abril de 2011, la Mesa Directiva recibió la Minuta correspondiente, y conforme a sus facultades instruyó fuera turnada a la entonces Comisión de la Función Pública en su calidad de dictaminadora.

4. En sesión ordinaria celebrada por el pleno de la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2012, la comisión dictaminadora sometió al pleno para su discusión y aprobación el dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular, devolviéndose a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Una vez recibida la minuta de referencia por la legisladora y turnada a las comisiones correspondientes para dar cauce al proceso legislativo, el 25 de abril de 2012, fue aprobado el dictamen con proyecto de de-

creto, en lo general y en lo particular, enviándose al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.

6. El 11 de junio de 2012, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal Anticorrupción en contrataciones públicas, la cual entro en vigor al día siguiente de su publicación.

### Planteamiento del problema

Como ha sido señalado en el apartado anterior, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, tiene un año tres meses de haber entrado en vigor y de entonces a la fecha no ha sufrido ninguna reforma, motivo por el cual se decidió precisar sus antecedentes.

Bajo el anterior orden de ideas y como resultado del análisis y revisión permanente a que debe estar sujeto el andamiaje legal en esta Cámara de Diputados, en aras de adecuarlo a la realidad y circunstancias actuales, se ha considerado necesario perfeccionar la ley de referencia.

El artículo 3 de la ley que nos ocupa, contenido en el capítulo primero denominado “Disposiciones Generales”, contiene dieciséis fracciones, las cuales definen diferentes conceptos utilizados en el cuerpo legal y las cuales tienen por objeto, evitar confusiones y dobles interpretaciones que pudieran desvirtuar el espíritu del legislador y de la propia norma.

En estas definiciones, se echa de menos lo que para efectos de la ley en comento se entiende por “corrupción”. Precisión que sin duda es necesaria, en un ordenamiento que se ha denominado “Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas”. En otras palabras, es menester definir la conducta que se considera indeseable y la cual se pretende inhibir y erradicar.

A mayor abundamiento es de señalarse que, además de la denominación de la Ley en donde destaca la palabra “anticorrupción”, en el articulado de la misma se menciona la “palabra corrupción” categorizándola como un concepto que hace referencia o engloba un fenómeno social que debe ser repelido por la fuerza del Estado. De ahí, que diversos artículos contengan la frase de “prevención y el combate a la corrupción”.

Recapitulando, el problema que se pretende corregir en la ley consiste en eliminar el vacío jurídico existente en omisión de la definición de corrupción, la cuál es necesaria por las consideraciones antes señaladas.

Finalmente es de señalarse, que no se pretende dar una definición de “corrupción” *per se*, sino lo que para efectos de la ley, debe entenderse por “corrupción en contrataciones públicas”.

### Consideraciones

El objetivo primordial que motivó expedir la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, fue subsanar una laguna en el marco jurídico, al posibilitar a las autoridades federales para que sancionen desde el ámbito administrativo los actos de corrupción durante los procedimientos de contratación pública en que incurran los particulares nacionales y extranjeros con multas e inhabilitaciones que les impidan continuar manteniéndose como proveedores del gobierno, a efecto de garantizar que las contrataciones se lleven a cabo con estricto respeto a la legalidad y a los principios constitucionales.

Bajo el reconocimiento de que en las contrataciones públicas de carácter federal existe un importante ejercicio de recursos públicos, se tornó necesario y urgente asegurar que dichos procedimientos, estuvieran en todo momento, apegados a la legalidad, la imparcialidad y libres de toda opacidad, en aras de obtener las mejores condiciones para el Estado.

En la Iniciativa presentada en marzo de 2011 por el Ejecutivo federal,<sup>1</sup> en su calidad de proponente y la cual dio origen a la Ley que se plantea adicionar, argumentó que “la corrupción es un fenómeno sumamente complejo y multifactorial que afecta de manera significativa el desarrollo de una nación, pero sobre todo el bienestar de la sociedad en general (...) Las prácticas de corrupción que se presentan en un Estado se expanden desde el interior de la sociedad hasta el ejercicio de las funciones públicas, generando con ello una serie de repercusiones negativas cuyos efectos impactan en distintos ámbitos de la realidad nacional; ejemplo de ello es la capacidad que tiene el fenómeno de inhibir el desarrollo económico equitativo de la población; favorecer la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; afectar la credibilidad y legitimidad de los gobiernos, e impide que los recursos pú-

blicos coadyuven al desarrollo y bienestar de la sociedad”.

La Iniciativa referida párrafos atrás, aporta datos relevantes, entre los que se destacan los publicados por Transparencia Internacional<sup>3</sup> y el Foro Económico Mundial,<sup>3</sup> a saber:

- En los países en desarrollo son los grupos de la sociedad más vulnerables los que acaban pagando por la existencia de corrupción en la contratación pública, ya que son los que más necesitan de políticas públicas y servicios.
- Las irregularidades en la contratación pública conducen a la distorsión de una justa competencia empresarial, al malgasto de recursos escasos, al abandono de las necesidades básicas, a la perpetuación de la pobreza y la desigualdad.

Se estimó que el costo de la corrupción en México fluctúa entre el 7 y el 9 por ciento del producto interno bruto y que, a nivel global las empresas destinan entre un 5 y un 10 por ciento de sus ingresos para sobornos.

Según datos reportados en 2008, las empresas mexicanas son altamente propensas a usar las relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos y recurren al soborno de servidores públicos de cualquier nivel para obtener contratos.

Para los efectos que nos ocupan, y a manera de precisión, vale la pena recordar que como acertadamente lo señalaron el proponente y las Comisiones Dictaminadoras de ambas Cámaras del Congreso, con la expedición de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas se dio cumplimiento a diversas Convenciones Internacionales suscritas por el Estado Mexicano en materia de combate a la corrupción, entre las que destacan: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada por el Senado de la República el 2 de junio de 1997, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, firmada por México el 21 de noviembre de 1997 y ratificada por la Cámara de Senadores el 27 de mayo de

1999 (Convención Anticohecho de la OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004.

Una vez señalados los antecedentes, motivaciones y espíritu de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y considerando la propuesta que se plantea, es menester, abonar con un poco de teoría en esta materia, con la intención de tener una mejor comprensión sobre la naturaleza de ésta.

Frédéric Boehm y Johann Graf Lambsdorff, recogen el pensamiento de otros tratadistas con quienes coinciden en que “hablar de corrupción puede ser contraproducente cuando se diseñan medidas anticorrupción. No tanto porque el concepto de corrupción a veces sea tabú y, como tal, cierre las puertas a un debate objetivo, sino porque esconde diversas prácticas corruptas, entre ellas el soborno, la extorsión, la malversación de fondos, el favoritismo y el nepotismo, el fraude y la colusión entre empresas que se reparten el mercado o fijan los precios (Andvig y Fjeldstadt, 2000). Estas prácticas tienen su propia lógica, sus propios mecanismos y realidades. (...) Hablar de “corrupción” en general sería entonces comparable a una investigación médica que hable de la “enfermedad”: tendríamos que esperar mucho tiempo hasta que se descubran medicamentos para tratar las enfermedades específicas (Boehm, 2008)”.<sup>4</sup>

Definir qué es la corrupción se torna complejo, por ejemplo, Malem señala al respecto que “se puede definir los actos de corrupción, entonces, como aquellos que constituyan la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extra posicional, cualquiera sea su naturaleza.”<sup>5</sup>

Incluso debido a la complejidad del tema las Convenciones Internacionales se han negado a definir el concepto en sí mismo, prefiriendo definir los actos de corrupción. En consecuencia, tal y como lo señala la ONU, se han diseñado disposiciones normativas penales que facilitan la investigación y represión de los hechos de corrupción castigando sólo determinada fase o manifestación de uno de estos hechos. Así, la administración fraudulenta en perjuicio del Estado o el abuso

de funciones constituye un caso donde se verifica el acto del funcionario público sin que existan rastros del cuerpo del delito; de igual forma se penalizan manifestaciones de que se ha producido el cuerpo del delito, aunque no se logra identificar el acto del funcionario público, como el caso del enriquecimiento ilícito.

Es comprensible no dar una definición que puede ser restrictiva y tender por lo tanto a reducir la magnitud del fenómeno social o del hecho concreto, particularmente si estas definiciones no tienen una consecuencia jurídica a diferencia de los actos o hechos jurídicos que sí la tienen.

La propuesta que se presenta, coincide con lo hasta aquí señalado, sin embargo, para terminar de sustentarla, es necesario señalar nuevamente con absoluta claridad que no se pretende dar una definición de “corrupción”, sino definir en la propia ley, lo que para efectos de ésta se entiende por corrupción en contrataciones públicas.

Definición que se torna necesaria toda vez que en una Ley no puede darse cabida a vacíos y lagunas jurídicas. Se precisa entonces dar una definición jurídica general que vaya más allá del reproche moral o del entendimiento que la sociedad pueda tener del concepto.

A mayor abundamiento, si la norma es anticorrupción, necesariamente hay que definir cuál es la conducta que se combate. Definición que desde luego tendría una consecuencia jurídica precisa al ser elevada a rango de ley, consecuencia que se amplía al consultar la normativa en los distintos ámbitos (civil, penal y administrativo) de ese accionar. De otra manera, es decir si la conducta no está prevista en la legislación, la corrupción se vuelve inencontrable, quedando a merced del reproche moral y por lo tanto resulta jurídicamente inútil.

En suma, las consecuencias referidas justifican que se adopte un concepto que incluso permita tomar medidas de anticorrupción. Perfeccionar el marco legal en este sentido, permitirá no sólo definir el problema que se pretende erradicar sino las medidas destinadas para responder a éste.

Delimitar el ámbito de aplicación en la ley, de un fenómeno social que hasta hoy ha sido sólo conceptualizado sólo por la teoría, será útil para orientar la con-

ducta jurídica deseable, así como para señalar la indeseable, llenará un vacío en la materia y constituirá un parte aguas en la construcción de la norma jurídica, en beneficio de la sociedad nacional.

En razón de lo anterior, se somete a consideración de esta H. Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de

### Decreto

**Único.** Se adiciona una fracción V al artículo 3 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la actual fracción V pasa a ser la VI y se recorren las subsecuentes en su mismo orden, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

**V. Corrupción: Actos, omisiones, proposiciones e insinuaciones cometidas por cualquiera de los sujetos obligados de esta ley, en relación con la contratación de obras públicas, cuyo propósito fundamental sea obtener beneficios, ventajas y/o privilegios económicos, personales, familiares, laborales, o de cualquier otra índole, distintos a lo que legalmente les corresponde, a lo establecido en el presente ordenamiento, así como en las demás leyes en la materia;**

**VI. Dependencias:** Las secretarías de Estado y sus órganos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal y las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

**VII. Entidades:** Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3o., 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;



**VIII.** Fideicomisos públicos no paraestatales: Los fideicomisos públicos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomitente único de la administración pública federal centralizada o de alguna entidad de la administración pública paraestatal en términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, y que no son considerados entidades paraestatales;

**IX.** Instituciones públicas contratantes: Las dependencias y entidades de la administración pública federal; los fideicomisos públicos no paraestatales, los mandatos y contratos análogos; la Procuraduría; las entidades federativas y los municipios, incluidos los entes públicos de unas y otros, así como los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que realicen contrataciones públicas con cargo total o parcial a fondos federales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, y las áreas u órganos competentes de las autoridades que refieren las fracciones II a XI del artículo 4 de esta Ley, encargadas de las contrataciones públicas de carácter federal;

**X.** Intermediario: Las personas a que se refiere la fracción II del artículo 2 de esta Ley;

**XI.** Mandatos y contratos análogos: Los mandatos y contratos análogos celebrados por las dependencias, entidades y, en su caso, la Procuraduría, en términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables y que involucren recursos públicos federales;

**XII.** Ordenamientos legales en materia de contrataciones públicas: La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Petróleos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos que establezcan un régimen, esquema o mecanismo especial de contratación pública;

**XIII.** Órganos Internos de Control: Los órganos internos de control en las dependencias y entidades, así como de la Procuraduría;

**XIV.** Procuraduría: La Procuraduría General de la República;

**XV.** Secretaría: La Secretaría de la Función Pública;

**XVI.** Servidor público extranjero: Toda persona que ostente u ocupe un empleo, cargo o comisión público considerado así por la ley extranjera respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas públicas, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como en cualquier organismo u organización pública internacionales; y

**XVII.** Transacciones comerciales internacionales: Los actos y procedimientos relacionados con la contratación, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma; los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos o concesiones, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con dichas transacciones, que lleve a cabo cualquier organismo u organización públicos de un Estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero y en cuyo desarrollo participen, de manera directa o indirecta, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

### Transitorios

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

### Notas

1 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/252\\_DOF\\_11jun12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/252_DOF_11jun12.pdf)?. Proceso Legislativo. Cámara de Diputados.

2 <http://www.transparency.org/>

3 <http://www.weforum.org/>

4 Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. Frédéric Boehm y Johann Graf Lambsdorff.

5 Jorge E. Malem Señá 2002:35. Debe hacerse la aclaración que este autor intenta utilizar un mismo concepto para definir actos de corrupción en ámbitos públicos y privados, de allí que ni se mencione en su definición el término "público".

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 28 de octubre de 2013.

Diputada Laura Ximena Martel Cantú (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 166 BIS Y 166 BIS 1 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El proponente Ricardo Mejía Berdeja y el suscrito Ricardo Monreal Ávila, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno, la siguiente, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 166 Bis, la fracción IV del artículo 166 Bis 1 y se adicionan las fracciones VI, VII y VIII recorriendo las subsecuentes del mismo artículo de la Ley General de Salud, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

En México la esperanza de vida ha aumentado considerablemente, en 1930 las personas vivían en promedio 34 años; 40 años después, en 1970, este indicador se ubicó en 61; en el 2000 fue de 74 y en 2013 es de casi 75 años.

Las mujeres viven en promedio más años que los hombres; en 2010 la esperanza de vida era de 77 años para mujeres y 71 para los hombres, en 2013 permaneció casi igual para las mujeres, pero se ubicó en 72 años para los hombres.

Aunque la esperanza de vida en nuestro país se ha incrementado considerablemente, distintos factores como la alimentación, falta de oportunidades, accidentes, fenómenos naturales, violencia etcétera. Han contribuido a deteriorar la calidad de vida y con ello la salud de las personas. Lo que conlleva a elevar el riesgo de adquirir una enfermedad o padecimiento crónico degenerativo que limite las capacidades psicomotoras de los individuos.

La presente iniciativa pretende garantizar el derecho de cada persona a **morir con dignidad**. En este sentido, la persona enferma y en etapa terminal tendrá la opción de acabar con su vida de una manera serena, apacible y sin dolor, así como estar rodeada de su familia.

El derecho a morir con dignidad es parte constitutiva del derecho a la vida, el cual distingue y rechaza la distanancia, eutanasia y el suicidio asistido.

El derecho a una muerte digna hace referencia al derecho a vivir (**humanamente**) la propia muerte, lleva implícita la idea de que ante la muerte cabe un ejercicio libertario.

Existe una tendencia cada vez mayor de llevar a las y los enfermos a morir en hospitales, muchas veces lejos de sus familias, en un entorno frío y sin la privacidad necesaria para terminar su vida dignamente.

En el Distrito Federal ya existe una Ley de Voluntad Anticipada que tiene la finalidad de que el ser humano muera sin ser sometido a una obstinación terapéutica. Es decir, evita que la persona en etapa terminal sea sometida a medidas desproporcionadas o inútiles cuyo objeto es alargar la vida en situación de agonía.

Es fundamental garantizar el derecho de cada persona a decidir si desea o no ser sometido a prácticas o medicamentos que pretendan prolongar su vida cuando se encuentre en estado terminal o de desahucio.

### Argumentación

En la Ley General de Salud, el Título Octavo Bis lleva por nombre *De los cuidados paliativos a los enfermos en situación terminal*, en él se consideran una serie de derechos para las y los enfermos terminales, en este sentido se propone ampliar y adicionar varios tér-

minos dentro de la ley en comento para procurar una muerte digna.

Busca salvaguardar la dignidad de los enfermos en situación terminal, para garantizar una vida de calidad a través de los cuidados y atenciones médicas, necesarios para ello.

Garantiza una muerte natural en condiciones dignas para los enfermos en situación terminal; de igual forma, establece y garantiza los derechos del enfermo en situación terminal en relación con su tratamiento, así como dar a conocer los límites entre el tratamiento curativo y el paliativo.

La enfermedad en estado terminal es todo padecimiento reconocido, irreversible, progresivo e incurable que se encuentra en estado avanzado y cuyo pronóstico para el paciente sea menor a seis meses.

Cada persona enferma en etapa terminal requiere de una serie de cuidados. Podemos distinguir los cuidados paliativos de los cuidados básicos que se refieren a la alimentación, hidratación, higiene, y, en su caso, el manejo de la vía aérea permeable.

Los cuidados paliativos hacen referencia al cuidado activo y total de aquellas enfermedades que no corresponden a un tratamiento curativo, como el control del dolor, y de otros síntomas, así como la atención de aspectos psicológicos, sociales y espirituales.

Son fundamentales las modificaciones a la Ley General de Salud para ampliar los términos, que garanticen la dignidad de las personas.

La vida de las personas se asemeja al caer la noche, anhelamos morir libremente y ser como “una velita que se va apagando”, el proceso de morir con dignidad hace referencia a la decisión de poder morir activo, trabajando, alegando, trinando, y luego retirarse, como se duerme y retira un sencillo gorrión al caer la noche.

La Ley General de Salud incluye las consideraciones como cuidados paliativos, cuidados básicos, tratamiento del dolor, enfermo en situación terminal, pero excluyen consideraciones fundamentales como ortotanasia, sedación controlada y tanatología.

La antes mencionada Ley de Voluntad Anticipada del Distrito Federal, argumenta que la ortotanasia significa muerte correcta, distingue entre curar y cuidar sin provocar la muerte de manera activa, directa o indirecta, evitando la aplicación de medios, tratamientos y/o procedimientos médicos obstinados, desproporcionados o inútiles, procurando no menoscabar la dignidad del enfermo en etapa terminal, otorgando los cuidados paliativos, las medidas mínimas ordinarias y tanatológicas y, en su caso, la sedación controlada.

Es preciso considerar que un gran porcentaje de pacientes terminales sufren de dolor intratable y/o experimentan una intolerabilidad hacia su pobre calidad de vida. En este sentido, es obligación del estado garantizar la estabilidad individual en todo momento.

Los objetivos de la presente iniciativa incluyen dignificar no sólo al enfermo, sino ser apoyo para los familiares. Es aquí donde destacamos la importancia de la tanatología, que hace referencia al tratado o ciencia de la muerte; consiste en la ayuda médica y psicológica brindada tanto al enfermo en etapa terminal como a los familiares de este a fin de comprender la situación y consecuencias de la aplicación de la (antes mencionada) ortotanasia.

Cada persona tiene derecho a morir con dignidad, con ello se reafirma la libertad individual y la autonomía del paciente, pues nadie tiene el derecho a imponer la obligación de seguir viviendo a una persona que en razón de sufrimiento extremo, ya no lo desea.

Es evidente que el morir no cae en el ámbito de nuestra libertad, pues todos moriremos en algún momento. Sin embargo, podemos actuar en relación a nuestra propia muerte.

El derecho a morir con dignidad va más allá del ámbito jurídico, pues se localiza en el ámbito ético. Por otra parte, la expresión no se refiere directamente al morir, sino a la forma de morir.

Los objetivos de los cuidados paliativos consisten principalmente en reafirmar la importancia de la vida y considerar a la muerte como un proceso normal, buscan establecer un proceso que no acelere la llegada de la muerte ni que tampoco la posponga.

Los cuidados paliativos proporcionan alivio del dolor y de otros síntomas angustiosos que alargan el sufrimiento. Pretenden también ofrecer un sistema de apoyo para ayudar a los pacientes a llevar una vida lo más activa posible hasta que sobrevenga la muerte, así como ofrecer un sistema de apoyo a la familia para que pueda afrontar la enfermedad del paciente y sobrellevar el periodo de duelo.

“El cuerpo hace lo que quiere,  
pero yo no soy mi cuerpo,  
soy mi mente.”

Rita Levi Montalcini

### Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta Cámara de Diputados el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 166 Bis, la fracción IV del artículo 166 Bis 1, y se adicionan las fracciones VI, VII y VIII recorriendo las subsecuentes del mismo artículo de la Ley General de Salud

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción II, del artículo 166 Bis de la Ley General de Salud.

**Artículo 166 Bis.** El presente título tiene por objeto:

I. ...

II. Garantizar una muerte **digna evitando la práctica de obstinación terapéutica, cuando por razones médicas, fortuitas o de fuerza mayor, sea imposible mantener su vida de manera natural.**

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción IV y se adicionan las fracciones VI, VII, VIII recorriendo los subsecuentes del artículo 166 Bis 1 de la Ley General de Salud.

**Artículo 166 Bis 1.** Para los efectos de este título, se entenderá por:

I.–III. ...

IV. Enfermo en etapa terminal. Es la persona que tiene **un padecimiento y/o enfermedad incurable, irreversible y mortal, y que por caso fortuito o causa de fuerza mayor tiene una esperanza de vida inferior a seis meses y se encuentra imposibilitado para mantener su vida de forma natural, con base en las siguientes circunstancias:**

- a) Presenta diagnóstico de enfermedad avanzada, irreversible, progresiva, incurable y/o degenerativa.
- b) Imposibilidad de respuesta a tratamiento específico; y/o
- c) Presencia de numerosos problemas y síntomas secundarios o subsecuentes.

V. ...

**VI. Ortotanasia:** significa muerte correcta. Distingue entre curar y cuidar, sin provocar la muerte de manera activa, directa o indirecta, evitando la aplicación de medios, tratamientos y/o padecimientos médicos obstinados, desproporcionados o inútiles, procurando no menoscabar la dignidad del enfermo en etapa terminal, otorgando los cuidados paliativos, las medidas mínimas ordinarias y teratológicas y, en su caso, la sedación controlada;

**VII. Sedación controlada:** Es la administración de fármacos por parte del personal de salud correspondiente, para lograr el alivio inalcanzable son otras medias, de un sufrimiento físico y/o psicológico, en un paciente en etapa terminal, con su consentimiento explícito, implícito, o delegado, sin provocar con ello la muerte de manera intencional de éste; y.

**VIII. Tanatología:** Significa tratado o ciencia de la muerte. Consiste en la ayuda médica y psicológica brindada tanto al enfermo en etapa terminal como a los familiares de éste, a fin de comprender la situación y consecuencias de la aplicación de la ortotanasia.

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 29 de octubre de 2013.

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DE LOS DIPUTADOS MARÍA DEL ROCÍO CORONA NAKAMURA, LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ Y OSSIEL OMAR NIAVES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, María del Rocío Corona Nakamura, Luis Armando Córdoba Díaz y Ossiel Omar Niaves López, diputados de Jalisco a la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

La seguridad jurídica es un principio del estado de derecho, el cual reviste especial importancia ya que incide en los actos que despliega el Estado en las relaciones jurídicas que tiene con los gobernados.

Ignacio Burgoa<sup>1</sup> aborda a la seguridad jurídica diciendo que en las relaciones jurídicas entre gobernados y

el Estado, se efectúan múltiples actos por parte de las autoridades en representación del Estado, los cuales afectan la esfera jurídica de los particulares. Los actos de autoridad son realizados por los distintos órganos estatales creados por el derecho, los cuales tienen el objetivo de imponer la voluntad a alguien de una u otra manera y por distintas razones.

Todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona en sus derechos humanos tales como la vida, libertad, etcétera. El planteamiento de Burgoa Orihuela enfatiza que dentro de un régimen jurídico, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, la afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el estatus de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no será válida desde el punto de vista del derecho.

La seguridad jurídica representa el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *súmmum* de sus derechos subjetivos.

De esta manera se concluye que la seguridad jurídica apareja la existencia de normas claras que se aplican indistintamente. Su consecuencia es el estado de derecho, en el que el actuar del Estado se desarrolla a través de sus leyes. La seguridad jurídica implica el establecimiento de limitaciones de procedimiento que la ley establece en el actuar del gobernante; es el camino que necesariamente debe seguir la autoridad para dirigirse al gobernado.<sup>2</sup>

Atendiendo pues al principio de seguridad jurídica, al individualizarse un acto de autoridad se debe tener la certeza de que será dirigido a una persona determinada e identificable, puesto que se tiene como finalidad invadir su esfera jurídica. Este acto puede ser emanado de un procedimiento de procuración y administración de justicia, entre los cuales se encuentran los mandamientos judiciales como las ordenes de aprehensión y reaprehensión.

En la realidad existen conductas realizadas por los individuos tendentes a provocar el entorpecimiento de la

administración, procuración e impartición de justicia, tales como aquellas que inducen al error y confusión en el actuar de la autoridad.

Un ejemplo de tales conductas es la de proporcionar un nombre y domicilio falso por parte de los detenidos, lo cual se encuentra sancionado por la legislación penal sustantiva bajo la denominación de delito de variación de nombre o domicilio.

Este delito puede ser cometido por un imputado dentro de un procedimiento penal, ya que en caso de atribuirse como suyos los datos de otra persona, básicamente su nombre y domicilio asentados en el expediente de averiguación previa puede provocar un error, en virtud de que el procedimiento penal puede seguirse con los datos proporcionados. De seguirse así tal situación, al momento de consignarse los hechos ante la autoridad judicial puede dictarse un acto que ordene la captura del imputado, y este se puede ejecutar en contra de la persona que responda al nombre y viva en el domicilio que proporcionó el imputado como suyos. Ello sería así debido a que en el escrito del acto figura su nombre y su domicilio, aunque en el fondo no tenga que ver nada en el procedimiento.

En este orden podemos apreciar que cuando un imputado detenido se atribuye el nombre y domicilio de otra persona, puede provocar sendos errores dentro del procedimiento penal, los cuales vienen a evidenciar la laguna legal en el ordenamiento procesal penal Federal, ya que no existe una disposición jurídica sobre la comprobación de la identidad del imputado. Como ejemplo contrario a lo anterior se cita el caso del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua el cual sus artículos 125 y 126 dicen lo siguiente:

**Artículo 125.** Identificación. El imputado proporcionará los datos que permitan su identificación personal y mostrará un documento oficial que acredite fehacientemente su identidad.

Si no los suministra o se estima necesario, se solicitará constancia a las instancias estatales y federales pertinentes, sin perjuicio de que una oficina técnica practique su identificación física utilizando sus datos personales, impresiones digitales y señas particulares. También podrá recurrirse a la identificación por testigos o a otros medios que se consideren útiles.

La duda sobre los datos obtenidos no alterará el curso del proceso y los errores referentes a ellos podrán corregirse en cualquier oportunidad, aun durante la ejecución penal.

Estas medidas podrán aplicarse aun en contra de la voluntad del imputado.

**Artículo 126.** Domicilio. En su primera intervención, el imputado deberá indicar el lugar donde tiene su casa-habitación, su lugar de trabajo, el principal asiento de sus negocios o el sitio donde se le puede localizar, así como señalar el lugar y la forma para recibir notificaciones. Deberá notificar al Ministerio Público o juzgador cualquier modificación.

La falta de información sobre sus generales, o el proporcionar datos falsos sobre éstos, serán considerados como presunción de sustracción a la justicia.

Como se puede apreciar, el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua (que fue de las primeras entidades en implantar los juicios orales, es decir, siendo una de las codificaciones adjetivas penales más actualizadas del país), si contempla la posibilidad de obligar al imputado a que acredite su identidad y domicilio mediante constancia legal. Lo cual, no está establecido en el en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Asimismo el Código de Procedimientos Penales de Coahuila, en su artículo 52, dice lo siguiente:

**Artículo 52.** Identidad del inculpado. (Ignorancia o error en generales o de persona). Cuando es cierta la identidad física del inculpado, la imposibilidad de conocer sus generales no suspende el proceso.

Las generales falsas por las que se llegue a identificar al inculpado, podrán rectificarse en cualquier momento; sin que ello afecte la calidad de aquél.

Si en cualquier estado o grado del proceso se prueba que se procede contra una persona que no intervino en el delito, por confundir su identidad o sus generales con las del inculpado, se sobreseerá la causa con relación a ella.

De este artículo se desprende la evidencia de que el legislador ha previsto las confusiones que se pueden presentar en el procedimiento penal con respecto a la

identidad del inculpaado. En consecuencia, cuando se tenga detenido al inculpaado es lógico que se tenga por cierta su identidad física, lo que conduce a que en base a esta identidad se pueda investigar sobre sus datos generales.

Es por lo todo lo anterior que, si en el Código Federal de Procedimientos Penales existiese una deposición tendente a prevenir las confusiones y requiera la acreditación fehaciente de la identidad del imputado, bien se podrían evitar la comisión de errores al momento de ejecutarse actos de autoridad dentro del procedimiento penal, ya que la medida de acreditar la identidad y domicilio del imputado debe figurar en la ley, en virtud de que todo acto de autoridad por disposición constitucional debe ser fundado y motivado. Con ello se evitarían atropellos a los derechos fundamentales de terceros, y se reduciría el riesgo de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia.

La corroboración de la veracidad de los datos personales e identidad del imputado es un acto discrecional de la autoridad, debido a que la ley –por lo menos en el ámbito federal– no establece la obligación de realizarla. Este problema consiste en un vacío legal el cual no obliga a que por oficio la autoridad investigue si el nombre y domicilio que proporcionó el imputado son los verdaderos, por lo que esta omisión de la autoridad puede desencadenar una serie de errores dentro del procedimiento penal.

La autoridad posee diversos acervos de datos y registros de los habitantes que se encuentran en territorio nacional. Estas bases de datos y registros pueden servir para que la autoridad se cerciore de la verdadera identidad de un imputado. Actualmente las autoridades que intervienen en los procedimientos penales, disponen de diversos métodos para realizar diligencias que comprueben la identidad de los imputados como son la antropometría y la dactiloscopia, y en base a estos registros se puede proceder a la debida certificación de que ciertos datos pertenecen a determinada persona.

De esta manera, se arriba a que el delito de variación de nombre o domicilio produce errores en la actuación de la autoridad en el procedimiento penal, lo que conlleva a que se puedan vulnerar la paz y libertad de diversas personas a las que le son dirigidos ciertos actos de autoridad en un procedimiento penal. Pero ello se

podría evitar si nuestro orden jurídico dispone que la autoridad investigadora, antes de proceder al ejercicio de la acción penal, deba certificar oficiosamente los datos personales de los imputados, a saber su nombre y su domicilio.

Asimismo, es oportuno mencionar que se han dado casos que por existir homonimias se cometen errores en las capturas que realiza la policía. En estos casos es pertinente establecer una disposición a fin de que en las órdenes de captura se contengan datos sobre la identidad del probable responsable, máxime si se trata de personas con antecedentes penales, o bien, aquellos que se han sustraído de la justicia por incumplir a sustitutos de penas. En estos últimos casos existe la certeza de su identidad física, toda vez que al haber sido procesados se cuentan con datos y documentación como la ficha signalética que hace indubitable su identidad.

A manera de ejemplo, se transcribe el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Primer en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito:

**Orden de aprehensión. Carece de interés jurídico para reclamarla en amparo el quejoso que demuestra que tiene un nombre homónimo al de aquel en contra de quien se libró la orden de captura, a no ser que demuestre, a través de los medios de prueba correspondientes, que las autoridades ejecutoras han tratado de cumplimentarla en su persona.** De una interpretación conjunta a los artículos 4o. y 73, fracción V, de la Ley de Amparo, se entiende que el interés jurídico para acudir al juicio de garantías consiste en la demostración plena de la afectación que un acto de autoridad causa a una persona. Acorde con ello, si al reclamar la inconstitucionalidad de una orden de aprehensión, el quejoso demuestra que tiene un nombre homónimo al de aquel en contra de quien se emitió, y de las constancias respectivas se advierten los datos que permiten identificar plenamente a la persona por la que se libró aquel mandato, resulta evidente que la orden de captura no afecta en forma alguna al imponente de garantías y, por ende, carece de legitimación para reclamarla en amparo, dado que no se encuentra dirigida a su persona sino a una distinta pero con similar nombre, por lo que el acto reclamado no tiene la finalidad de causarle un perjuicio.

Lo anterior no impide que si el quejoso demuestra, a través de los medios de prueba correspondientes, que las autoridades ejecutoras han tratado de cumplir la referida orden en su persona, pueda concederse la protección constitucional, toda vez que dichos actos de ejecución son contrarios a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que constituyen una molestia y afectación en su persona, al pretenderse cumplir un acto privativo de libertad dirigido a un diverso individuo de idéntico nombre, esto es, en los casos de homonimia en donde es plenamente identificable la persona contra la cual se emitió el acto restrictivo de libertad, lo único que puede llegar a afectar al quejoso es su ejecución.<sup>3</sup>

Bajo esta dinámica, el Código Federal de Procedimientos Penales, no establece ningún mecanismo para obtener la certeza de la identidad de los probables responsables que son puestos a disposición del Ministerio Público federal, como sí lo contemplan diversos códigos adjetivos penales de varias entidades, como es el caso del Estado de México, Chihuahua y Coahuila de Zaragoza, entre otras.

En este orden de ideas, es imperiosa la necesidad de que en la procuración de justicia, la autoridad realice correctamente sus actos para evitar graves violaciones a los derechos humanos producidos por errores.

Por ello, se propone reformar al Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, a fin de que se mejoren los procedimientos que procuren el debido actuar de la autoridad y se castigue ejemplarmente a los sujetos que buscan burlar la acción de la justicia. Con esta propuesta se intenta generar mayor seguridad jurídica, incorporando el procedimiento de acreditación de la identidad del indiciado que no está previsto en el código federal procesal penal vigente.

Cabe señalar también que, ante el avance de las tecnologías de la información y su fácil acceso, muchos delincuentes poseen información sobre datos personales de personas, por lo que cuando son detenidos por la comisión de un delito es común que varíen su nombre y domicilio para poder eludir la acción de la justicia. Sin embargo, el delito de variación de nombre o domicilio en la legislación federal penal vigente no contempla pena corpórea, lo cual es aprovechado por los delincuentes pues les abre la brecha para que incurran

en esta conducta dolosa y no pueda incrementarse la pena por el delito que motivó su detención, y por el contrario de obtener su libertad o algún beneficio sustituto de la pena, evitarán constituir un antecedente penal con su verdadero nombre e incluso se pueden sustraer de la acción de la justicia.

Con base en lo anterior, se propone incrementar la pena para quien cometa el delito de variación de nombre o domicilio, ya que en 19 entidades federativas y en el Distrito Federal para este delito está prevista pena privativa de la libertad, la cual en promedio es de 2 años.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### Decreto

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 225 y el 249 el Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 225. ...

I. a XIX. ...

XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o ejecutar la aprehensión **sin corroborar la identidad del individuo** así como no poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI a XXXII. ...

Artículo 249. Se impondrá de un año a dos años prisión o de noventa a ciento cincuenta días de trabajo en favor de la comunidad, al que ante una autoridad judicial o administrativa en ejercicio de sus funciones, oculte o niegue su nombre o apellido o se atribuya uno distinto del verdadero, u oculte o niegue su domicilio o designe como tal uno distinto del verdadero.

**Artículo Segundo.** Se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo al artículo 193 Sextus y se adicionan dos párrafos al artículo 195 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:



**Artículo 193 Sextus.**

I. a VII. ...

**Sin perjuicio de lo anterior, el imputado proporcionará los datos que permitan su identificación personal y mostrará un documento oficial que acredite fehacientemente su identidad, si lo tuviere.**

**Si no los suministra o se estima necesario, de inmediato se solicitará constancia a las instancias federales, estatales y del gobierno del Distrito Federal pertinentes, sin perjuicio de que la oficina técnica correspondiente recabe su identificación física utilizando sus datos personales, impresiones digitales y señas particulares. También podrá recurrirse a la identificación por testigos o a otros medios que se consideren útiles para cerciorarse de la identidad del imputado.**

**Las autoridades que reciban la solicitud de constancias a las que se refiere el párrafo anterior, tendrán la obligación de entregarlas dentro del término de cuarenta y ocho horas.**

**La duda sobre los datos obtenidos no alterará el curso del proceso y los errores referentes a ellos podrán corregirse en cualquier oportunidad, aun durante la ejecución penal.**

**La autoridad deberá agregar a las actuaciones de la averiguación previa, toda la documentación requerida en la cual se haya apoyado para comprobar la identidad del imputado.**

**El imputado deberá indicar el lugar donde tiene su casa-habitación, su lugar de trabajo, el principal asiento de sus negocios o el sitio donde se le puede localizar, así como señalar el lugar y la forma para recibir notificaciones. Deberá notificar al Ministerio Público o juzgador cualquier modificación.**

**Artículo 195. ...**

La resolución respectiva contendrá una relación sucinta de los hechos que la motiven, sus fundamentos legales, la clasificación provisional que se haga de los hechos delictuosos, así como datos que se dispongan

sobre la identidad del indiciado y se transcribirá inmediatamente al Ministerio Público para que éste ordene a la policía su ejecución. En los hechos es imposible.

En caso de orden de aprehensión recaída sobre un probable reincidente o tratándose de reaprehensión, se anexará a la resolución la documentación obtenida por los sistemas de identificación administrativos adoptados que menciona el artículo 165 de este código.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, decimotava edición, Porrúa, México, 1984, página 497.

2 Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México*, primera edición, Porrúa, México, 2002, páginas 253-255.

3 Tesis Aislada XXI.1o.P.A.51 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIX, Marzo de 2009, página 2821.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 29 de octubre de 2013.

**Diputados:** María del Rocío Corona Nakamura, Luis Armando Córdova Díaz y Ossiel Omar Niaves López (rúbricas)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABEL OCTAVIO SALGADO PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Abel Octavio Salgado Peña, diputado a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de las facultades que me confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 6, apartado 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta honorable soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El proceso de metropolización ha sido paulatino durante el trascurso de los años. En 1960 existían 12 zonas metropolitanas; en 1980, 26; en 1990, 37; en 2000, 55; en 2005, 56 y en 2010, 59, en cuyos municipios se concentran 63 millones 836 mil 779 habitantes, es decir, la mitad de la población del país.

Para estar en condiciones de delimitar una zona metropolitana, es un proceso que se realiza mediante el grupo interinstitucional integrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con base en criterios preestablecidos para realizar la declaratoria y que en lo sucesivo sea denominada zona metropolitana a una región determinada, en la que el Inegi define a la zona metropolitana, como el “conjunto de dos o más municipios, donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes o más, cuya área urbana, funciones y actividades, rebasan el límite del municipio [...]”.

Por entidades federativas, Aguascalientes tiene 1 zona metropolitana, Baja California 2, Coahuila y Durango comparten 1, Coahuila tiene 3, Colima 2, Chiapas 1, Chihuahua 2, el DF junto con Hidalgo y México comparten 1, Guanajuato 3, Guerrero 1, Hidalgo 3, Jalisco 2 y comparte con Nayarit 1, México 2, Michoacán 2, Michoacán y Guanajuato 2, Morelos 2, Nayarit 1, Nuevo León 1, Oaxaca 2, Puebla y Tlaxcala 1, Puebla 2, Querétaro 1, Quintana Roo 1, San Luis Potosí 2, So-

nora 1, Tabasco 1, Tamaulipas 3, y junto con Veracruz 1, Tlaxcala 1, Veracruz 8, Yucatán y Zacatecas con 1, respectivamente.

El común denominador de las zonas metropolitanas es llevar los servicios públicos que la Constitución les obliga, ya sea con las figuras de administración directa, colaboración o cesión, cuyo problemática no concluye con la creación de figuras jurídicas.

Es sabido que a los municipios les está atribuida la prestación de los servicios públicos mediante lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son la dotación de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, así como las demás que las legislaturas locales tengan a bien determinar.

Una definición de servicio público consiste en toda actividad que el estado lleva a cabo, en forma regular y continua, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas.

Pero los problemas generados por la prestación de dichos servicios no concluyen con su conceptualización o categorización; al contrario, es el inicio de una serie de mecanismos que sugieren creatividad en políticas públicas, con los pocos recursos con que normalmente cuentan los municipios.

Por otra parte, es común observar que la prestación de los servicios públicos de un municipio a otro solo se encuentra dividida por una calle, y múltiples ocasiones es común observar el deslinde de los municipios por no prestar el servicio.

A lo anterior debe de sumársele que una misma zona metropolitana que comparte intereses económicos y sociales es lugar de convivencia, además de dos distintos municipios, de dos entidades federativas, situación que complica sobremanera los servicios públicos.

Dicha coordinación deberá, además, ser el espacio para planear armónicamente el desarrollo urbano y evitar un crecimiento anárquico en la metrópoli.

En este espacio de metropolización de la prestación de servicios, es posible encontrar soluciones comunes a problemas de vivienda, transporte, agua, población, seguridad pública, medio ambiente y basura.

Por lo anterior, en esta iniciativa proponemos la obligación en la coordinación metropolitana, bajo la supervisión de las entidades y de manera operativa en los municipios para abocarse a resolver problemas que plantea la ciudadanía.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por la fracción III y el primer párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

**I. a V. ...;**

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **deberán formar una coordinación en la que** planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

...

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

#### **Bibliografía**

*El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México.* Mauricio Yanome Yesaki. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tomado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf> y consultado el 18 de junio de 2013.

*Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010.* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Tomado de internet de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/multiarchivos/doc/702825003884/DZM20101.pdf> y consultado el 23 de junio de 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 29 de octubre de 2013.

Diputado Abel Octavio Salgado Peña (rúbrica)

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Silvano Aureoles Conejo, PRD, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Luis Alberto Villarreal García, PAN; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; María Sanjuana Cerda Franco, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Ricardo Anaya Cortés; vicepresidentes, José González Morfín, PAN; Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; Aleida Alavez Ruiz, PRD; Maricela Velázquez Sánchez, PRI; secretarios, Angelina Carreño Mijares, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fernando Bribiesca Sahagún, NUEVA ALIANZA.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>