



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 22 de noviembre de 2012

Número 3650-VII

CONTENIDO

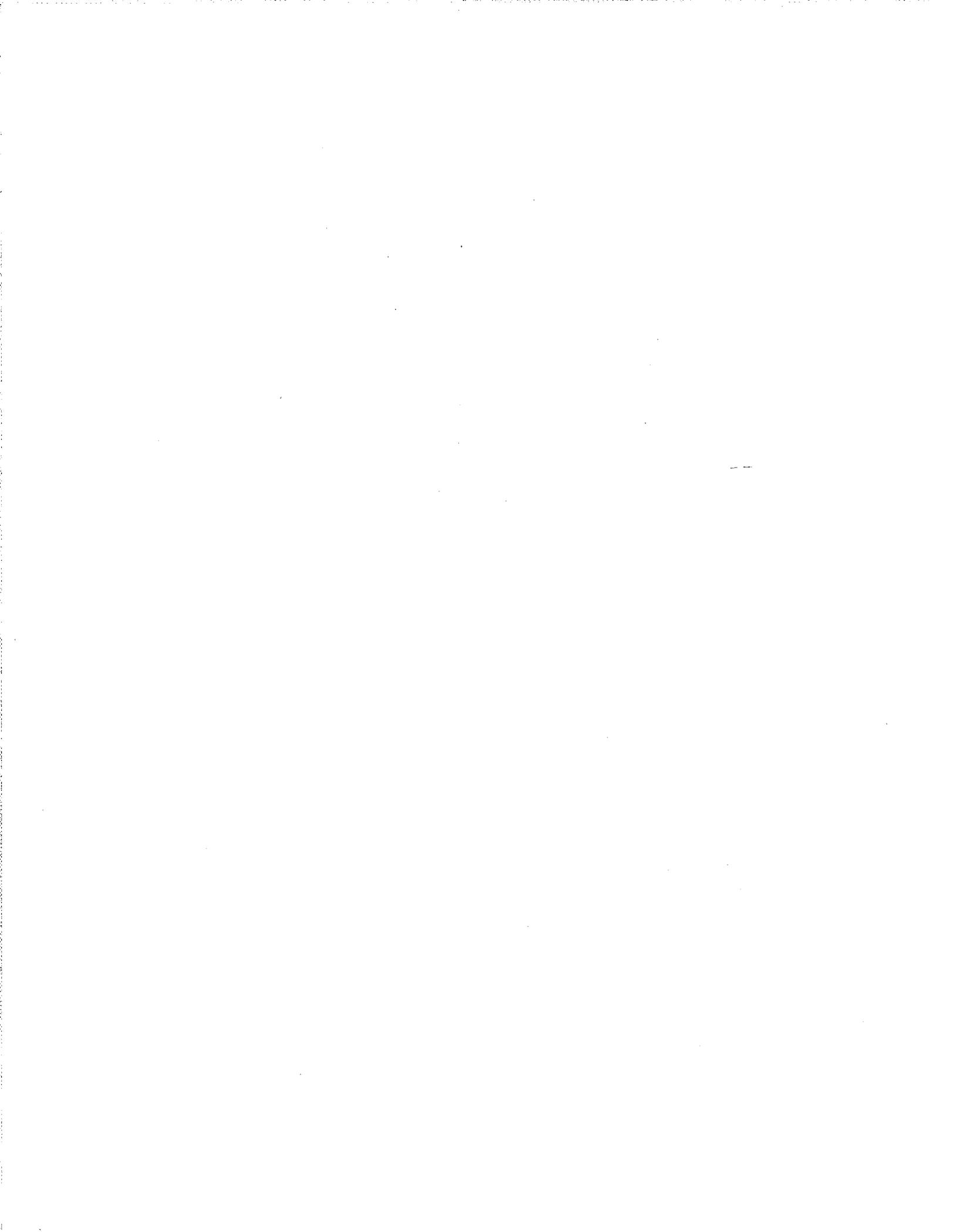
Votos particulares

Respecto al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que presenta el diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, del Grupo Parlamentario del PT

Respecto al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que presentan los diputados Francisco Alfonso Durazo Montaña y José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo VII

Jueves 22 de noviembre



Voto Particular en contra del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal

C. Diputado Alejandro Moreno Cárdenas

Presidente de la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación.

Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Diputado Federal en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 85 y 90 del Reglamento de la Cámara de Diputados presento Voto Particular en el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública. En los siguientes términos

Se pretende que a partir del primero de diciembre de 2012, el nuevo gobierno federal cuente con las dependencias que le permitan desde un principio cumplir debidamente con sus objetivos prioritarios: (1) Garantizar la coordinación del gabinete; (2) Nuevo esquema de organización institucional para garantizar la seguridad interior del país y la debida protección de sus habitantes; (3) Impulso integral a políticas sociales (4) Armonía y orden en el desarrollo urbano del país; y (5) Nuevo sistema de control gubernamental.

El diseño de la estructura institucional que se presenta en el Dictamen de la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional prefigura la política pública del nuevo gobierno en materia de política interior y seguridad pública. Efectivamente, se debe reconocer el derecho del Ejecutivo Federal para establecer la coordinación de su gabinete para un eficaz funcionamiento y cumplimiento de sus tareas. Por lo que es una cuestión de la reforma que no se cuestiona, puesto que al final del día, es el propio titular del Poder Ejecutivo el que debe rendir cuentas a la Nación de los resultados de su gestión.

Con la iniciativa de reforma, se atribuyen a la Secretaría de Gobernación nuevas funciones, se dice que para garantizar la seguridad interior del país y la protección de sus habitantes, para lo cual coordinará las tareas policiales, el desarrollo de políticas de prevención del delito, el control del sistema penitenciario y de readaptación social, así como la información sobre seguridad pública y nacional.

En las nuevas atribuciones de la dependencia responsable de la política interior, la seguridad interna presenta un tema sustancial para la gobernabilidad. El enfoque que se da a la seguridad como parte de la gobernabilidad es el de la criminalización de disturbios o desorden social, a través de la formulación de una

supuesta política criminal, de prevención del delito, y la paz y el orden social, para lo cual se podrá intervenir en cualquier momento contra los disturbios o las acciones que afecten la seguridad interior, esto es, se establecen bases para operar desde el Poder Ejecutivo Federal al Estado gendarme. A partir de políticas de seguridad interna y de políticas contra el crimen se pretende, cito textualmente: "coadyuvar en la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgo y salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos"

Por lo que expresamos nuestras razones para votar en contra del dictamen que presentan las Comisiones Unidas de de Gobernación y Seguridad Pública.

Primero.- Se omite ampliar el turno para opinión de las Comisiones de Desarrollo Social, Reforma Agraria, Hacienda, Derechos Humanos y Desarrollo Metropolitano.

Conforme al artículo 74 del Reglamento de la Cámara de Diputados la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación, está facultada para solicitar a la Mesa Directiva el Turno a otras comisiones competentes para conocer la iniciativa que se analiza. Petición que se presentó en la sesión de comisiones unidas de Gobernación y Seguridad Pública, sin que ésta hubiese sido atendida. En el dictamen que se presenta se señala que los principales ejes del proyecto que se dictamina son los siguientes:

a) *Conferir a la Secretaría de Gobernación la función de coordinación del gabinete, por acuerdo del Presidente de la República;*

b) *Otorgar a la Secretaría de Gobernación las funciones que en la actualidad ejerce la Secretaría de Seguridad Pública, cuya desaparición se propone;*

c) *Ampliar y reorganizar las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social para que se concentre en las tareas de combate a la pobreza y promoción de los derechos de diversos grupos de la sociedad, con el propósito de consolidar una sociedad plenamente incluyente y sin discriminación. Adicionalmente, se propone retirar de la Sedesol algunas funciones, que serán transferidas a la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;*

d) *Crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a la que se asignarán diversas atribuciones que hoy ejercen la actual Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Desarrollo Social, en materia de desarrollo urbano, regional y de vivienda;*

e) *Desaparecer la Secretaría de la Función Pública, lo que conlleva la distribución de sus facultades en distintas dependencias y órganos, principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello, se propone la creación de un nuevo régimen de control gubernamental, a través de la consolidación de unidades de auditoría preventiva en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las que se sumará un órgano dotado de los autonomía técnica propuesto en Iniciativa por separado, sometida a la consideración de la colegisladora, y*

f) *Consolidar la Oficina de la Presidencia de la República, como una dependencia de apoyo y seguimiento permanente a las tareas y políticas públicas del titular del Ejecutivo Federal.*

De los anteriores los incisos a) y b) corresponden a las Comisiones de Gobernación, Seguridad Pública y Derechos Humanos. Por cuanto hace al inciso c) corresponde a la Comisión de Desarrollo Social; el inciso d) a la Comisión de Reforma Agraria; y el inciso e) a las Comisiones de Reforma Agraria y Desarrollo Metropolitano; y el inciso e) a la Comisión de Hacienda. Debido a que el contenido de las reformas que se proponen a la estructura administrativa afecta atribuciones sustanciales que se regulan en otras leyes cuyo objeto corresponde a las Comisiones que se ha omitido citar para el dictamen que se presenta. Violentando con ello la fracción X del artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Además, que el Dictamen aprobado, no presenta referencia alguna de actividades que proporcionen mayores elementos para dictaminar las modificaciones que se hacen en la estructura de la administración pública centralizada.

Segundo.- Falta del impacto presupuestal en el dictamen que se aprueba.

El artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que el Dictamen deberá contener, entre otros:

(VIII) En su caso, valoración del impacto presupuesta, regulatorio u otro;

Valoración que no se presenta, la cual resulta necesaria si se atiende que, en el artículo 26 del Dictamen que se presenta, se eliminan las Secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública y se sustituye a la Secretaría de la Reforma Agraria en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

La reforma a la LOAPF implica modificaciones estructurales en las dependencias que se afectan, implicando transferencias de recursos materiales, financieros y humanos, como claramente se señala en los artículos Tercero, Quinto y Séptimo, segundo párrafo de los Transitorios del Dictamen:

Tercero.- *Los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenten las unidades administrativas de las dependencias cuyas funciones cambian por este Decreto a otras secretarías de Estado, se transferirán a éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de los programas y metas que les corresponden.*

Los oficiales mayores de las dependencias a que se refiere el presente Decreto serán responsables del proceso de transferencia de los recursos mencionados, por lo que proveerán y acordarán lo necesario para dar cumplimiento al presente Decreto, así como de la elaboración de la información necesaria para la integración de la Cuenta Pública en el ámbito de su competencia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá dictar los lineamientos y disposiciones de carácter general que estime necesarios para la

transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales y la debida ejecución de lo dispuesto en este artículo.

Quinto.- *Los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 continuarán siendo ejecutados hasta el final de dicho ejercicio por las dependencias que hayan mantenido o a las que les hayan sido transferidas las atribuciones y unidades administrativas relacionadas con dichos programas.*

Séptimo.- *Las facultades con que cuentan las unidades administrativas que, por virtud del presente Decreto, pasan a formar parte de otras dependencias, continuarán vigentes en términos de los reglamentos interiores que las rigen, hasta en tanto sean emitidos los nuevos reglamentos interiores.*

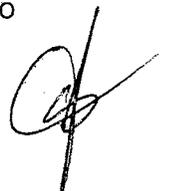
Los órganos administrativos desconcentrados y las entidades paraestatales de las Secretarías cuyas atribuciones hayan sido transferidas a otras por virtud del presente Decreto, estarán adscritos a estas últimas a partir de la entrada en vigor de este último. Lo anterior será igualmente aplicable tanto para aquellos organismos desconcentrados o entidades paraestatales cuya adscripción se señale por ley, como para aquellos cuya adscripción se señale actualmente por decreto o reglamento, y que por la naturaleza de sus atribuciones se derive su readscripción a la nueva dependencia de que se trate.

Claramente se determina que existirá adscripción de unidades administrativas de una dependencia a otra, así como la designación de nuevos titulares lo que implica transferencia de recurso que debieron de presentarse en la valoración del impacto presupuesta, regulatorio u otro. Situación que violenta al artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que puntualmente establece:

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

Tercero. Violación al artículo 72 inciso E) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo segundo del artículo cuarto transitorio del proyecto establece lo siguiente:



"las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, adquieren tales funciones. Respecto de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que determine, en su caso, si las mismas corresponden a esta última dependencia o a las unidades de auditoría preventiva".

La disposición transitoria que se cita no puede tener efectos reformadores o de derogación de leyes emitidas por el Congreso de la Unión. El artículo 71, inciso E, de la Constitución claramente refiere que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Es el caso que la reforma que se dictamina, establece nuevas atribuciones a la Secretaría de Gobernación y desaparecer a las Secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública, afectando con ello el contenido de diversas leyes emitidas por el Congreso de la Unión, entre las que se encuentran la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. También implica generar reformas, adiciones o derogaciones a la Ley de la Policía Federal; la Ley de la Comisión Nacional de Poblaciones Indígenas; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos; Ley General de Asentamientos Urbanos; entre otras, Leyes que para ser reformadas tendrá que observarse el procedimiento seguido en su creación, esto es seguir el procedimiento que establece el artículo 72 Constitucional.

Resultando absurdo que en una disposición transitoria se establezca que corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar si las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, corresponden a dicha Secretaría o a las Unidades de Auditoría Preventiva, cuando las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública se han previsto en leyes emitidas por el Congreso de la Unión, resultando el otorgamiento de facultades legislativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en función de la disposición transitoria señalada.

Por ello, se propone eliminar el artículo cuarto transitorio, en tanto que resulta violatoria del artículo 72 y 73 Constitucionales.



Cuarto.- Se omite precisar el responsable de la Seguridad Pública de la Federación para efectos del artículo 21 Constitucional.

Conforme al artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Consejo Nacional se integra por los siguientes:

I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;

II. El Secretario de Gobernación;

III. El Secretario de la Defensa Nacional;

IV. El Secretario de Marina;

V. El Secretario de Seguridad Pública;

VI. El Procurador General de la República;

VII. Los Gobernadores de los Estados;

VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y

IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

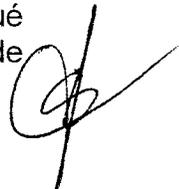
El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario de Gobernación. Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

Se cita lo anterior, porque en la fracción XIV del artículo 27 del Dictamen, se establece como nueva atribución del Secretario de Gobernación, la de Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y remover a su Secretario Técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien presidirá, como a quien fungirá como Secretario Técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, es necesario precisar que la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 10, fracción III), se integra por los titulares de las **dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación**, los Estados y el Distrito Federal y será presidida por el Secretario de Seguridad Pública Federal (artículo 27 LGSNSP).

Resultando que la reforma del artículo 27 que se presenta en el dictamen **no propone en forma específica** quién **“será el responsable de la Seguridad Pública de la Federación”**.

Si bien, adscribe a la Policía Federal a dicha Secretaría, no precisa qué dependencia o entidad se encarga de la Seguridad Pública para efectos de



integrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública en los términos del artículo 10 en relación con el artículo 27 de la misma LGSNSP.

Quinto.- Se invaden competencias del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En el **artículo 27, fracción XII**, del Dictamen se establecen atribuciones para el Secretario de Gobernación que invaden la esfera de atribuciones y competencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública conforme a lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el Dictamen se propone que la Secretaría de Gobernación tendrá atribuciones para formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad interior de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

Atribuciones generales que violentan el artículo 21 Constitucional, en el que se dispone lo siguiente:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

De lo anterior se deriva que el Secretario de Gobernación no puede por mutuo propio, realizar las nuevas funciones que se le asignan, si no se realiza dentro del marco legal del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece lo siguiente:



Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Sexto.- Introducción del concepto de “seguridad interior” en fracción XII del artículo 27 del Dictamen aprobado.

El dictamen que se aprueba introduce el concepto de **seguridad interior** en la fracción XII del artículo 27 que se propone reformar. Concepto que no se analiza en el dictamen que se presenta para determinar y definir los alcances de esta nueva atribución y el impacto que éste tendrá en la política interior y en el fortalecimiento de la Seguridad Pública.

El término *seguridad interior* se encuentra en el artículo 89 Constitucional, en el que se determina que entre las facultades y obligaciones del Presidente, se encuentra la siguiente:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea **para la seguridad interior** y defensa exterior de la Federación.

Concepto se encuentra también en el artículo 1º la Ley Orgánica de la Armada de México, en el que se señala:

Artículo 1.- *La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y **coadyuvar en la seguridad interior** del país.*

De igual forma lo encontramos en la Ley Orgánica Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos:

ARTICULO 1/o. *El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:*

I. *Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;*



II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

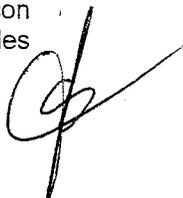
V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Concepto que no se identifica o ubica en otra ley en particular.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ ha determinado que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles cuando éstas soliciten su apoyo el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por lo que no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

De lo anterior se puede concluir que la atribución que se propone para que el Secretario de Gobernación pueda formular las políticas, programas y acciones

¹ EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XI, Abril de 2000; Pág. 549



tendientes a garantizar la seguridad interior de la Nación y sus habitantes violenta el artículo 21 Constitucional, al establecer atribuciones que están por encima del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin establecer restricción alguna en dicha atribución. Si bien es cierto que en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se integran a los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, esto no se encuentran subordinados a las políticas que en materia de seguridad pública emita dicho Consejo.

De lo que resulta indispensable estudiar más ampliamente los alcances legales y constitucionales de esta nueva atribución del Secretario de Gobernación en materia de seguridad interior.

La fracción XIII del mismo artículo 27, establece como nuevas atribuciones las siguientes: Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial; el Programa Rector para la profesionalización policial; los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales; y coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley.

Atribuciones que no derivan de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que se contraponen a las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública y del Secretario Ejecutivo del Sistema, como se observa en los artículos 14 y 18 de la ley citada.

Séptimo.- Se invaden competencias en materia del Sistema de Información Criminal.

En la Fracción XXVII del artículo 27 del dictamen, se establece para el Secretario de Gobernación, las atribuciones siguientes: Coordinar operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reporte y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes.

Asignación de atribuciones que invaden la competencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia señalada para expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno (art. 14 fracción XII LGSNSP); aunado a ello, es atribución del Secretario Ejecutivo del Sistema: Impulsar mejoras para los instrumentos de información del Sistema; por otra parte, el artículo 19 de la misma Ley General del

Sistema Nacional de Seguridad Pública, determina que el Centro Nacional de Información será el **responsable de la operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública** con las siguientes atribuciones:

- I. **Establecer, administrar y resguardar las bases de datos criminalísticos** y de personal del Sistema en términos que señale el reglamento;
- II. *Determinar los criterios técnicos y de homologación de las bases de datos de los integrantes del Sistema;*
- III. *Emitir los protocolos de interconexión, acceso y seguridad de estas bases de datos;*
- IV. *Vigilar el cumplimiento de los criterios de acceso a la información y hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad detectada;*
- V. *Colaborar con el Instituto Nacional de Información de Estadística y Geografía, en la integración de la estadística nacional en materia de seguridad pública, de conformidad con la Ley de la materia, y*
- VI. *Brindar asesoría a las Instituciones de Seguridad Pública para la integración de información, interconexión, acceso, uso, intercambio y establecimiento de medidas de seguridad para las bases de datos.*

De lo que resulta la improcedencia de la adición de la fracción XXVII del artículo 27 del dictamen aprobado, por invadir competencia y atribuciones en materia de información criminal que regula la Ley General reglamentaria del artículo 21 en materia de Seguridad Pública Nacional. Ley General que conforme a lo dispuesto en el artículo 133 Constitucional y el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL², no puede ser modificada con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de nuevas atribuciones que se otorgan al Secretario de Gobernación y de las disposiciones transitorias de del Dictamen.

² **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las **leyes** del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las **leyes** federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de **leyes generales** que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las **leyes generales** corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas **leyes** no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Séptimo.- Se violenta a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

El contenido del artículo 32, fracción XIII, invade atribuciones y competencias del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación³ conforme a los artículos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, debido a que replica las atribuciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación:

Dictamen que reforma LOAPF Artículo 32 fracción XIII	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Impulsar políticas públicas y dar seguimiento a los programas que refuercen la inclusión social y la igualdad, <u>mediante estrategias y acciones que contribuyan a prevenir y eliminar la discriminación</u>	Artículo 17.- El Consejo tiene como objeto: <ul style="list-style-type: none"> I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; III. <u>Formular y promover políticas públicas</u> para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y IV. <u>Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.</u>

Octavo.- Se violenta a la Ley General de Asentamientos Urbanos

El contenido del artículo 41, fracciones I, inciso a, X a XXI invaden competencia y atribuciones que establecen los artículos 1, 2, fracción XVII, y 7 de la Ley General de Asentamientos Urbanos:

Noveno.- Desviación en el control presupuestal en la propuesta de reforma de los artículos 31 y 37.

No coincidimos con la propuesta de adicionar las atribuciones de la Secretaría de la Función pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de los artículos 31 y 37 del Dictamen que se presenta para reformar Ley Orgánica de la Administración Pública, debido a que convierte a ésta en una dependencia controladora, centralizadora y concentradora de absolutamente todo

³ El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. Artículo 16 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

el ciclo presupuestario: la Secretaría que manejará el presupuesto de la federación y también administrará la parte relativas a las auditorías a través de auditores preventivo, eliminando la función de la actual Función pública del fincamiento de responsabilidades administrativas y penales ante el órgano competente. Hacienda será JUEZ Y PARTE.

Hacienda ya ejerce el control del presupuesto mediante autorizaciones con base en lineamientos que le aplica a los programas y al ejercicio financiero del dinero público. Ahora le estaremos cerrando la pinza con la facultad de auditar y administra las mismas sin objetivos que redunden en la eficientización del quehacer público del Estado.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo está por fortalecer la Secretaría de la Función Pública que redunde en una eficiente vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

Por lo expuesto, se propone:

I.- Mantener en la administración pública centralizada las Secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública con las atribuciones que actualmente les determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II.- Que los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal queden en términos de actual ley, en consecuencia no se aprueben las reformas contenidas en el proyecto de decreto del dictamen.

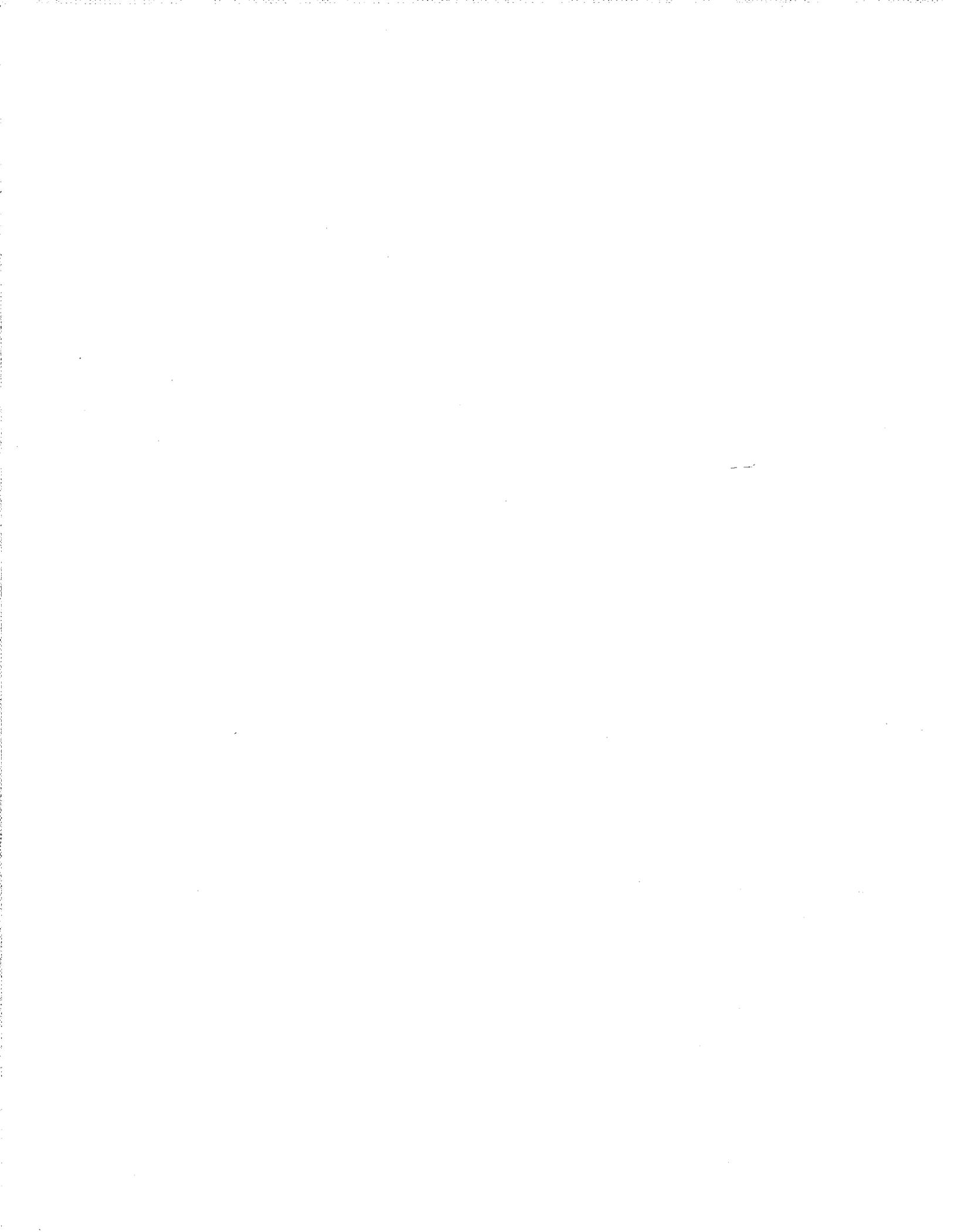
Por lo expuesto, solicito a la Presidencia de la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación lo siguiente:

Único.- Realice el trámite previsto en el artículo 90, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados para la publicación correspondiente en la Gaceta de la Cámara de Diputados..

Atentamente

Diputado Manuel Huerta Ladrón de Guevara

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2012





VOTO PARTICULAR SOBRE EL
DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE
GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD
PÚBLICA, RESPECTO DE LA
INICIATIVA CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS
DISPOSITIVOS DE LA LEY
ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL.

ALFONSO DURAZO MONTAÑO, JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, Diputados de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, e integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentamos **VOTO PARTICULAR**, con relación al Dictamen de **LAS COMISIONES DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS DISPOSITIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

ANTECEDENTES

1. El 14 de noviembre de 2012, el diputado José Sergio Manzur Quiroga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha Iniciativa fue suscrita por diputadas y



diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México de la Cámara de Diputados.

2. En esa misma fecha, 14 de noviembre de 2012, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública, para su dictamen.

3. El 21 de noviembre, en reunión de comisiones unidas, los diputados integrantes de las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública aprobaron el Dictamen, del cual se presentó Voto Particular por disentir de la mayoría.

- EVOLUCIÓN Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO 1970-2012

Gobierno de Luis Echeverría (1970-1976)

Con la llegada a la presidencia de la República de Luis Echeverría Álvarez en 1970, se iniciaron una serie de reformas administrativas en México bajo la novel Comisión de Administración Pública (CAP) que formuló un diagnóstico titulado informe sobre la administración pública.

De dicho informe se desprendía que era urgente iniciar una reforma administrativa profunda para cada institución pública y que éstas contaran con unidades internas de asesoría y técnica de gestión permanentes las cuales se denominarían de Organización y Métodos (UOM).



Gobierno de José López Portillo (1976-1982)

La reforma administrativa de José López Portillo (1976-1982), inició con el Sistema Nacional de Planeación arrojando tres disposiciones presidenciales:

1. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
3. La Ley General de Deuda Pública.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para albergar las facultades de programación y presupuesto de los programas de gobierno para su adecuada puesta en marcha. Esta Secretaría se transformó en el eje del sistema nacional de planeación, todo esto absolvió atribuciones que antes le correspondía a otros organismos públicos, sobre todo de carácter legal, administrativo y de control, pues adquirió de la Secretaría de la Presidencia, la planeación integral de la inversión pública; de la Secretaría de Industria y Comercio, la elaboración de las estadísticas de la administración pública federal; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional el control normativo y global de las empresas públicas.

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)

Con Miguel de la Madrid la idea de reformar la administración pública quedó relegada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos, introduciéndose una nueva forma de gobernar, es decir, la economía tomaba las riendas del control de lo político.



De la Madrid inició medidas austeras al interior de la administración pública, lo que representó un adelgazamiento estatal en todas sus esferas de acción, el diagnóstico era que un Estado gigante representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia e ineficiencia de las instituciones gubernamentales y de las empresas públicas.

En suma podemos decir que los cambios en el sexenio de Miguel de la Madrid obedecieron a factores de ajuste económico, presiones sociales y exigencias de organismos internacionales -consecuencia en buena medida de la crisis de la deuda heredada del gobierno anterior-, desafortunadamente estos quedaron en su mayoría en buenas intenciones que no fue posible concretar debido a los intereses y cultura política arraigados desde la época posrevolucionaria mexicana.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Enmarcado en una crisis electoral consecuencia de los cuestionados comicios de 1988, el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en sus inicios realiza cambios de carácter estructural en algunas dependencias de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y traslada sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Dentro de los cambios administrativos también se pueden señalar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la



Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el ahorro de energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo aún con todos estos cambios la administración pública federal en esencia poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el Presidente de la República imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública. Además, es claro que muchos de estos cambios obedecían más a una determinada coyuntura política que a la exigencia de un proyecto de modernización y sobretodo democratización de la gestión pública.

Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no se registraron cambios significativos en la administración pública federal, más bien se dio continuidad a los procesos iniciados por sus antecesores. Los cambios políticos registrados consecuencia de la presión política de la oposición, así como la coyuntura emanada del asesinato de Luis Donaldo Colosio, el levantamiento zapatista y diversos actos de violencia.

Así, las modificaciones en la estructura del sistema político mexicano se dan más en los otros poderes de la unión como producto de la creciente presencia de la oposición y el consecuente cambio en la correlación de fuerzas políticas.



La SECOGEF pasa a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Se implementa el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.

Gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

Las aportaciones de Fox en la evolución y consolidación de la administración pública mexicana consistieron básicamente en el impulso de reformas administrativas que esperaban su turno desde hace varios años, además de las presiones sociales, de los gobiernos y organismos internacionales, propios de las políticas neoliberales y globalizadoras que caracterizaron la entrada del nuevo milenio.

A pesar de que en este sexenio la estructura gubernamental federal no tuvo cambios de fondo, en sus inicios se creó la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y a mediados del mandato se aprobaron reformas relacionadas con el combate a la corrupción, destacan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Se creó la Secretaría de Seguridad Pública (que se desprendía de la Segob) y le cambio de nombre a la Secretaría de la Contraloría, ahora Secretaría de la Función Pública, pero sin una reestructura a fondo de la dependencia.

Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)



En el 2006 la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República ha sido una de las más cuestionadas y accidentadas, consecuencia de la polarización social ocasionada por el enfrentamiento de los seguidores del candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador y el gobierno federal en turno, militantes en su mayoría del Partido Acción Nacional (PAN), que se llevó a una arena mediática jamás antes vista.

No obstante, y a pesar de necesidad de una gestión pública federal más efectiva y eficiente, el gobierno de Calderón no se caracterizó por la existencia de grandes reformas administrativas. Además, el gobierno de Calderón se distinguió por el notable aumento a los sueldos de los altos funcionarios de la administración pública, sin que esto se tradujera en un mejor desempeño gubernamental.

Aun cuando se han dado muchas modificaciones a la administración pública en los últimos 30 años, autores como Juan Pablo Guerrero, señalan que no son sustanciales y que en lo general actualmente la administración pública sigue adoleciendo de los mismos males desde hace décadas. En casi cualquier caso podemos afirmar que la administración pública federal no cumple con los criterios propios de una democracia, esto es: una administración pública que ofrezca, en forma efectiva, honesta y eficiente, los bienes y servicios que la población quiere. El reto se traduce en construir un gobierno con un aparato



administrativo democrático. Ello significa que el poder ejecutivo y su administración deben cumplir con las condiciones siguientes:

- a) Apego a la ley, con la clara delimitación de la esfera de acción gubernamental;
- b) Transparencia en el uso de recursos públicos y la asignación de las responsabilidades;
- c) Rendición de cuentas e imputabilidad (calidad de atribuir la culpa o responsabilidad a alguien).

Por el contrario, el aparato de la gestión pública en México todavía presenta graves problemas como:

1. No existen pesos y contrapesos efectivos para la administración pública, lo cual favoreció una interpretación laxa de la ley que no acotó claramente las atribuciones y dejó amplios márgenes de discrecionalidad;
2. Los controles internos están limitados a restringir el flujo de efectivo y supervisar los procedimientos para ejercer el gasto, son rígidos y dieron poder a las instancias administrativas que supervisaron esos aspectos, y dejaron de lado al estudio del impacto de las políticas en la sociedad;
3. La responsabilidad de las políticas y acciones y omisiones de autoridad no está concentrada en los actores estratégicos, sino que está diluida entre un gran número de instancias burocráticas, de forma tal que, con sustento legal, nadie



resulta responsable (irresponsabilidad e impunidad);

4. Paralelamente, el proceso de implementación de acciones hace intervenir a numerosas instancias, lo cual generalmente entorpece la acción gubernamental;

5. Al estar subordinado a la presidencia, el órgano encargado del control interno está limitado políticamente y se ha burocratizado, con lo que su influencia se manifiesta al obstaculizar la acción pública con supervisiones de procedimiento;

6. El marco legal sobre el que se fincó la responsabilidad de los funcionarios es blando, se presta a discrecionalidad de los supervisores, y hace intervenir a una larga cadena de actores que están subordinados al ejecutivo en con poca jerarquía política;

7. El sistema normativo excesivo y en ocasiones inconsistente, incita a resolver los problemas y orientar las acciones haciéndolo a un lado, es decir incumpléndolo;

8. La ausencia de controles efectivos externos e internos generó la expansión de la informalidad. Predominan las reglas no escritas, la informalidad y por tanto la arbitrariedad en varios aspectos esenciales de la organización burocrática (autoridad, lealtad, equipos de trabajo, incentivos y estatus del personal, etc.) y para su funcionamiento (definición de prioridades y objetivos, contenidos de políticas, uso de información, tratos especiales, poblaciones objetivo, etc.);

9. El sistema informal favorece la desconfianza y dificulta la colaboración, la



coordinación, la objetividad y la evaluación entre pares;

10. Al mismo tiempo, el sistema informal concentra la toma de decisiones en la cima de la pirámide burocrática, aunque generalmente sea el personal de la base y las extensiones de las secretarías quien conoce mejor los problemas;

11. La lógica política y la necesidad de construir la lealtad con base en las relaciones personales generaron la complacencia orgánica y se impidió el desarrollo de la profesionalización y la competencia del personal;

12. La administración pública se fragmentó en un conjunto de agencias con relativa autonomía para definir el contenido de las políticas, sin ningún tipo de escrutinio o discusión pública y sin incorporar la opinión de los sectores afectados;

13. Su organización altamente jerarquizada y sus altos recursos humanos bien capacitados la hicieron potencialmente eficaz, aunque las políticas fueran definidas sin participación social; al mismo tiempo, se incurrió con frecuencia en conflicto de intereses y se generó corrupción e ineficacia;

14. Al haber sido el sitio de la representación social por varios años, cualquier intento de reforma encuentra la oposición de varios grupos organizados y clientelares, además de la previsible resistencia al cambio de la burocracia;

15. Su organización legal y política actual genera duplicación de funciones, competencia en lugar de cooperación y conflictos entre agencias burocráticas que son estancos de información particularizada, redes clientelares e intereses



encontrados.

- CONTENIDO DE LA INICIATIVA QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

Se mencionan 5 objetivos específicos, de los cuales se desprenden los 6 ejes de la propuesta de modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública:

- A. Garantizar la coordinación del gabinete y el seguimiento puntual de sus políticas.
- B. Garantizar la seguridad interior mediante un nuevo esquema de organización institucional.
- C. Dotar de mayor integralidad a las políticas sociales para que además del combate a la pobreza, se generen mejores mecanismos de integración social y combate a la discriminación.
- D. Armonizar y ordenar el desarrollo territorial del país para un aprovechamiento óptimo y sustentable a nivel urbano, rural y en materia de vivienda.
- E. Diseñar un nuevo sistema de control gubernamental que estimule la prevención, así como la eficiencia, transparencia y honradez del desempeño público.



En base a estos 5 objetivos, se proponen modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que pueden resumirse en los siguientes 6 puntos:

1. Reformar las atribuciones de la SEGOB para que lleve a cabo funciones de coordinación de gabinete por acuerdo del Presidente.
2. Desaparecer la SSP para que las tareas de Policía Federal, Sistema Penitenciario Federal y prevención del delito se transfieran a la SEGOB.
3. Reformar las funciones de la SEDESOL para que además del combate a la pobreza, trabaje a favor de la protección de los derechos de diversos grupos (Niños, jóvenes, tercera edad, discapacitados, indígenas).
4. Crear la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, que fusione las atribuciones de la actual Secretaría de la Reforma Agraria con las de la SEDESOL en materia de desarrollo urbano, regional y de vivienda.
5. Crear un nuevo régimen de control gubernamental en el que la actual SFP desaparezca y sus facultades las asuman varios organismos, principalmente la SHCP, y se fortalezcan las *Unidades de Auditoría Preventiva* de cada dependencia.
6. Consolidar la Oficina de la Presidencia como una instancia cercana al Ejecutivo y en apoyo y seguimiento permanente de sus tareas y políticas públicas.



Se expresa además, la intención de que ésta iniciativa esté aprobada y publicada a más tardar el 1º de Diciembre.

II. CONTENIDO DE CADA UNO DE LOS EJES DE LA INICIATIVA DE REFORMA

1. SEGOB. Coordinación de gabinete y derechos humanos

Se propone que por acuerdo del Presidente, el Secretario de Gobernación se encargue de coordinar a los Secretarios de Estado y a los titulares de entidades paraestatales para dar cumplimiento a las instrucciones del Presidente, acordando las acciones necesarias y requiriéndoles los informes correspondientes.

Por lo tanto se faculta al Secretario para convocar a los titulares de las dependencias y entidades a las reuniones del gabinete, especificando que a dichas reuniones se podrá invitar al Jefe de la Oficina de la Presidencia.

Lo anterior, con el objeto de hacer un esfuerzo permanente de coordinación de la Administración Pública Federal que reditúe en la debida eficacia de su funcionamiento y cumplimiento de sus tareas.

Asimismo de manera tangencial al objetivo de coordinación de gabinete, pero en línea con el fortalecimiento de la SEGOB, se propone que sea ésta quien coordine los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos por parte del gobierno federal, y dé seguimiento a las recomendaciones que se emitan en la materia.

2. SEGOB. Asumir tareas de SSP



Correspondería a la SEGOB: formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad interior; proponer al Ejecutivo la política criminal y garantizar su congruencia entre las dependencias de la administración; coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos; salvaguardar la integridad y derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos; reforzar cuando así se requiera, la tarea policial de los municipios y localidades; presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en ausencia del Presidente; proponer al CNSP los lineamientos en materia de Carrera Policial, establecimiento de academias e institutos, aplicación de procedimientos de disciplina policial; vigilar las instalaciones estratégicas; proponer al Presidente, a quien sería el Comisionado General de la Policía Federal adscrita a la SEGOB; coordinar la política migratoria y de vigilancia fronteriza

Se propone esta “**primera fórmula** para que la política de seguridad y prevención del delito cuente con marco institucional coordinado y eficaz”, en la que las tareas de la SSP sean asumidas y coordinadas por la SEGOB, bajo tres premisas:

- a) Las condiciones actuales de intensidad en el combate al crimen organizado requieren que se aprovechen los vínculos permanentes de coordinación en materia de seguridad para tomar decisiones rápidas.



- b) Por la naturaleza global y regional del problema, es necesario coordinar las tareas de seguridad interior con las labores de vigilancia fronteriza y migratoria.
- c) Es importante disponer de manera conjunta de la información en materia de seguridad nacional y pública.

3. SEDESOL. Enfoque integral de atención a grupos vulnerables y quitarle atribuciones de ordenamiento territorial y vivienda.

Se propone que SEDESOL no sólo atienda las políticas de combate a la pobreza y su evaluación, sino también coadyuve a fortalecer el sentido de inclusión y cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento de la atención a los sectores sociales más desprotegidos: pobladores de las zonas áridas rurales; colonos y marginados de las áreas urbanas; comunidades indígenas, niñez y adolescencia, jóvenes, mujeres (igualdad de género), personas con discapacidad, adultos mayores, evitando la dispersión de políticas de atención a estos grupos específicos.

Por ello se propone que todos los órganos al respecto que fueron creados para la atención de estos grupos, queden sectorizados en la SEDESOL.

Asimismo, con el objetivo de dar mayor enfoque a estas tareas, se propone transferir sus actuales funciones en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y desarrollo regional a la todavía



Secretaría de la Reforma Agraria, la cual se propone transformarla en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

4. Creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Dicha Secretaría asumiría las funciones de la actual Secretaría de la Reforma Agraria, más las atribuciones de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y de vivienda con los que actualmente cuenta la SEDESOL.

Las principales tareas de la nueva Secretaría serían: impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio para su máximo aprovechamiento, formulando políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos; la regularización de la propiedad agraria en sus diversas figuras; desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y áreas metropolitanas; planeación habitacional, desarrollo de vivienda; aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país; distribución y ordenamiento territorial de los centros de población bajo criterios de desarrollo sustentable, en coordinación con otras dependencias; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la SEMARNAT; sectorizar a la Comisión Nacional de Vivienda a la nueva Secretaría; apoyar la modernización de los registros públicos de propiedad y; aportar diagnósticos y estudios al CONAPO en materia de crecimiento demográfico y su control territorial.



5. Fortalecer SHCP y desaparecer SFP. Nuevo régimen de control gubernamental.

En palabras de la propia iniciativa, el gobierno debe velar por dos principios. Primero, debe contar con estructuras e instituciones que garanticen el ejercicio de la función pública con transparencia y honradez.

En segundo lugar, es necesario que los servidores públicos cuenten con instancias que coadyuven a simplificar procesos y la rendición de cuentas, así como a distinguir claramente entre situaciones de corrupción, de otras faltas administrativas sancionables, aunque de menor gravedad.

Respecto al primero, considera que el régimen de rendición de cuentas se ha visto fortalecido mediante el equilibrio de poderes, ya que las revisiones del gasto público las efectúa la Auditoría Superior de la Federación por parte de la Cámara de Diputados, mientras que el IFAI garantiza la transparencia del gobierno federal.

Aunque anticipa que para la observancia y sanción de actos de corrupción, es indispensable que dicha tarea se deposite en una instancia dotada de plena autonomía.

Respecto al segundo principio, asume que los propios titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son los indicados para establecer un sistema permanente de control de sus procesos y operaciones, para garantizar el ejercicio honrado de recursos, en combinación con estímulos permanentes al desempeño y calidad de la gestión.



Por ello, la iniciativa propone:

- a) Hacer responsable del logro de estos objetivos y funciones de control gubernamental a los propios titulares de las dependencias, y por tanto, que cada una de ellas cuente con una *Unidad de Auditoría Preventiva*, cuyos *auditores preventivos* serán nombrados por el titular de cada dependencia conforme a los perfiles que emita la SHCP.
- b) Las Unidades de Auditoría Preventiva tendrían como base a los actuales órganos internos y de control de cada dependencia.
- c) Algunos de los principales objetivos de estas unidades serían: vigilar el cumplimiento de las leyes y normas en materia de administración y disposición de los recursos presupuestales, financieros, humanos y materiales, así como las políticas de contratación de servicios generales y de licitaciones públicas o adjudicaciones.
- d) Que las Unidades de Auditoría Preventiva puedan aplicar las medidas o sanciones que correspondan en términos de las leyes aplicables, así como iniciar, recibir y remitir a las instancias competentes, los casos en los que encuentren la presunta existencia de actos de corrupción de servidores públicos.
- e) Que las unidades formen parte del sistema nacional de fiscalización.
- f) Que si bien la operación del control gubernamental correspondería a las Unidades de Auditoría Preventiva, el marco normativo del desarrollo administrativo y control gubernamental correspondería a la SHCP, con criterios de eficiencia y simplificación administrativa.



- g) La SHCP conduciría las políticas, establecería las normas y emitiría las autorizaciones y criterios en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación y remuneraciones del personal.
- h) La SHCP llevaría el registro de servidores públicos y de sus declaraciones patrimoniales.
- i) Que la SHCP coordine políticas de desarrollo de indicadores por dependencia y entidad que estimulen el desempeño y cumplimiento de resultados de los órganos y servidores públicos.
- j) Asimismo la SChP emitiría lineamientos para la simplificación administrativa.
- k) Que la SFP deje de operar ya que sus tareas quedarían debidamente distribuidas.

6. Fortalecer a la Oficina de la Presidencia

Se propone consolidar a esta oficina para que sea la instancia de apoyo técnico y asesoría al Presidente para sus tareas cotidianas, así como para la toma de decisiones, seguimiento y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos prioritarios, con la posibilidad de estar presente en las reuniones de gabinete.

7. Disposiciones transitorias



Como toda iniciativa de Ley, ésta contempla algunas disposiciones transitorias al final de la misma. Algunas de las más importantes son:

- a) Eliminar de la ley la figura del Departamento Administrativo, jefes de oficina, sección o mesa. Además eliminar referencias a la Contraloría General de la Federación.
- b) Responsabiliza a los oficiales mayores de cada dependencia del proceso de transferencia de funciones.
- c) Los titulares de las dependencias que tengan cambios deben presentar a consideración del Ejecutivo sus reglamentos interiores dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la reforma.
- d) La SEGOB resolverá sobre los aspectos de adscripciones, integraciones de órganos y definición de competencias no previstas en los transitorios, mientras que la SHCP resolverá sobre los aspectos administrativos no contemplados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL VOTO PARTICULAR

El Estado mexicano, es una nave que va a la deriva llevada a un lado y a otro por el viento, que arrastra en su interior el riesgo latente de paroxismo a consecuencia de la fractura con su carácter nacional.

La sociedad ya ve con hastío que se nos ofrezca en este nuevo proceso de transición -que no de cambio- la misma fórmula; cambios en la dimensión legislativa adornados con intentos de alienación mediática (principalmente



televisiva) para supuestamente resolver problemas sociales, que a todas luces deben ser atendidos o enfrentados principalmente desde la dimensión institucional o ejecutiva.

Subsiste en México un régimen formalmente federalista, pero que en la práctica nos presenta un centralismo fiscal exacerbado, y un esquema de políticos que tienen a las entidades federativas sumidas en la impunidad, el hermetismo y la falta de transparencia.

Cabe mencionar que la presente iniciativa en comento, es resultado de un proceso viciado de origen, al no contar con las formas y tiempos legales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los ordenamientos internos de funcionamiento de esta Cámara de Diputados, lo cual se traduce en una iniciativa al margen de la legalidad y del estado derecho.

Ya que expresamente señala que al inicio de cada administración deberían generarse nuevas estructuras al interior de cada una de las dependencias de gobierno, lo cual si fuera cierto, implicaría que cada trienio o sexenio ya sea municipal, estatal o federal se reinventaran las instituciones públicas y por ende sus programas en base al deseo de cada titular, lo que generaría la ineficiencia e ineficacia de las mismas.

Lo cierto es que, lo que se requiere es contar con instituciones que generen credibilidad y confianza ciudadana, derivado del servicio que brinda a los gobernados, siendo necesario para ello contar con programas que



trasciendan a los periodos gubernamentales al margen de cualquier colorización ideológica.

Por otra parte es digno rescatar la incongruencia que presenta dicha iniciativa al desconocer dentro de los 5 objetivos prioritarios a la seguridad pública función toral que le corresponde tanto en el ámbito de la prevención como en el investigación de los delitos de la secretaría de seguridad publica, dependencia que pretende desaparecer.

Sin embargo las más preocupante para la ciudadanía, y para la fracción parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano, son: la creación de una "Súper Secretaría", al proponer que la Secretaría de Gobernación (SEGOB), absorba dentro de su estructura las funciones de la actual Secretaría de Seguridad Pública (SSP), entre otras más; y la adscripción de varios organismos autónomos, a la SEDESOL, bajo el esquema de grupos vulnerables que necesitan atención.

Hasta ahora, la tarea fundamental de la SEGOB ha sido la conducción de la política interna, entendida como la relación del gobierno federal con los diferentes niveles de gobierno, poderes de la unión y partidos políticos. Ésta labor, ha sido una de las más deficientes en la política nacional durante los últimos sexenios, y por lo tanto blanco de numerosas críticas.

En este contexto, la reciente propuesta de reforma, se entiende como un intento por recuperar el control y la eficacia que ésta Secretaría ha perdido en



los últimos años. Sin embargo, lo hace en detrimento de muchos de los avances democráticos y ciudadanos de los últimos tiempos.

Este esfuerzo no busca mejorar el perfil de selección de los Secretarios de Gobernación. Tampoco busca cambiar las reglas del poder en México, mediante una reforma política de gran calado.

Por el contrario, busca el camino aparente más fácil y por lo mismo el más peligroso. En una clara añoranza por el pasado, dota a la Secretaría de Gobernación del control de la Policía Federal, de la vigilancia fronteriza, de la administración del Sistema Penitenciario Federal, entre otras.

De esta manera el Ejecutivo Federal pretende recuperar el brazo policiaco que había perdido, dotando de facultades a la SEGOB, no solo inclusive de la SSP, si no también de la Secretaria de la Defensa Nacional al regular la portación de armas de fuego en nuestro país siendo tarea exclusiva de las fuerzas armadas.

Si bien el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los habitantes nuestro país, tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, es responsabilidad absoluta del presidente llevar el registro y control de cada una de las armas en territorio nacional a través de la Secretaria de la Defensa Nacional, más no la expedición de permisos por parte del Secretario de Gobernación tal y como lo estipula el artículo 4 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.



Peña Nieto, con la ortodoxia priísta que lo ha caracterizado, ha puesto en primer lugar de su agenda, la urgencia de recuperar la fuerza del Presidencialismo, sin importar que esto conlleve a la rendición de las prácticas autoritarias de la presidencia por vía de la SEGOB.

Bajo el esquema propuesto, la Secretaría de Gobernación se convertiría, una vez más, en la oficina de coordinación del partido en el poder por encima de cualquier lógica democrática. Sería una vuelta al pasado autoritario de partido único hacia dentro y fuera de este.

Una revisión mínima de la historia de México, debe desalentar cualquier intento de concentración del poder. Lo que este país necesita no es más poder concentrado en una Secretaría o en la figura del Presidente, sino darle más poder a la ciudadanía, dotarla de instrumentos de rendición de cuentas y de interlocución con los órganos de gobierno, fortalecer los contrapesos y el equilibrio entre poderes.

Lo contrario, es desconocer la condición humana y las tentaciones del poder. Si alguien puede hacer uso de sus facultades en beneficio propio o del grupo político que representa, sin duda lo hará. Ésta es la premisa implícita en la que se basa la división de poderes y el sistema democrático en el que vivimos.

Confiar en que el ejercicio político no adquirirá tintes policiacos, solamente por la buena voluntad del "Señor Presidente" o del "Señor



Secretario", requiere olvidar de dónde venimos, lo que ha sido el Presidencialismo en México y en particular, el Presidencialismo priísta.

Por si esto no fuera suficiente, la iniciativa propuesta, también dota a la SEGOB de atribuciones para coordinar el gabinete, en claro detrimento del equilibrio entre Secretarías, así como de la letra y el espíritu del artículo 10º de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, el cual establece que: *"Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna"*.

¿Cómo puede una Secretaría tener atribuciones para coordinar al gabinete, pedirle informes y establecer acuerdos, sin tener preeminencia sobre el resto de sus integrantes?

Lo que no se quiere reconocer, es que se está creando una Jefatura de Gabinete o Vicepresidencia de facto. Ya que hacerlo, implicaría aceptar un rediseño fundamental en la correlación de fuerzas del sistema político mexicano, ante lo cual sería inaceptable, no abrir la discusión a otros temas de la agenda de Reforma del Estado que están pendientes.

Además de los argumentos políticos, nos oponemos a la creación de esta gigantesca Secretaría por que será a todas luces ineficiente y dispendiosa.

Ineficiente porque es humanamente imposible que cualquier persona, cualquier Secretario, pueda coordinar las tareas de coordinación con el legislativo, atención ciudadana, promoción de los derechos humanos,



protección civil, relación con los gobernadores y presidentes municipales, seguridad pública, administración del sistema penitenciario federal, vigilancia de las fronteras, diseño de la política migratoria, y un largo etcétera.

Los retos así como el presupuesto en materia de Seguridad Pública, han crecido en los últimos años de manera exponencial. En estricto sentido, incorporar a la SSP en la SEGOB, no es una vuelta al pasado, ya que ahora, se estaría incorporando una Secretaría con más del doble del presupuesto original a la SEGOB, y con tareas monumentales en materia de protección a la ciudadanía.

Desde el punto de vista económico, cualquier cambio en la estructura de la Administración Pública resulta dispendioso, sea con un objetivo real o cosmético, como desafortunadamente lo es en la mayoría de los casos.

Es así, por que estos cambios implican tirar a la basura millones de pesos en papelería, señalización, uniformes, publicidad, folletos informativos, entre muchas otras cosas.

Parecería una objeción mezquina, sin embargo, cuando detrás de estos cambios existen objetivos dudosos y un resultado final cuestionable, no es menor preguntarnos si el país está para derrochar recursos que podrían tener un mejor destino. Mucho menos, cuando en México es costumbre que cada Presidente quiera renombrar y reacomodar a la Administración Pública



Federal, con el único objeto de “imprimir su sello”, en detrimento de la continuidad institucional mínima que cualquier país requiere.

Nos parece inaceptable que se pretenda retroceder sobre los numerosos avances que la sociedad civil ha logrado en materia de género durante los últimos años.

La incorporación de las cuestiones de género, con una perspectiva transversal, es una estrategia encaminada a integrar en pie de igualdad las preocupaciones de las mujeres y los hombres en la concepción, la aplicación, la supervisión y la evaluación de todas las políticas y los programas. Hoy en día, las políticas para la igualdad cuentan con un anexo específico en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se etiquetan recursos a 26 dependencias públicas federales, con esta visión transversal.

Uno de los retrocesos más visibles en la iniciativa que se presenta, es que las mujeres caen en el supuesto de ser vistas como un grupo vulnerable, siendo que esto no es así. Las mujeres en México son el 52% de la población, y las necesidades y demandas de la mayor parte de la población no se pueden atender sólo por una dependencia con visión asistencialista del desarrollo social, sino deben ser abordados con visión de igualdad de oportunidades y respeto a los derechos humanos.

Al sectorizarlo a SEDESOL haría perder el concepto de transversalidad de la perspectiva de género, fundamental para el impulso de las mujeres en todos los campos de la sociedad, pierde su línea directa de la Presidencia de la



República y se le subordina a las políticas establecidas del o la secretaria de desarrollo social. Esto representa un retroceso en materia de autonomía de gestión del INMUJERES.

México dejaría de ser un referente en América Latina como un país vanguardista en el impulso de los Derechos Humanos de las Mujeres, además de que implica desconocer las luchas de muchos grupos de mujeres que por décadas han trabajado por el reconocimiento de los Derechos de las Mujeres como Derechos Humanos.

Este mismo tema se repite en otros grupos humanos que la reforma propuesta pretende sectorizar a la Secretaria de Desarrollo Social, incluyendo a indígenas, niños y adolescentes, jóvenes, adultos mayores y discapacitados, y que al hacerlo busca convertirlos en grupos vulnerables en necesidad de asistencia social, negándoles el tratamiento que constitucionalmente merecen.

Esta sectorización, se convierte de facto en una discriminación para estos grupos, y lo único que genera es que no alcancen el reconocimiento de sus derechos, como debiera buscar el titular del Ejecutivo.

Antes de pensar en reformas burocráticas sin fondo, debe atacarse impostergablemente la impunidad, la corrupción y la cultura de inobservancia de la legalidad y el estado de derecho.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de la Asamblea el siguiente VOTO PARTICULAR, con relación al Dictamen de LAS COMISIONES DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA, RESPECTO

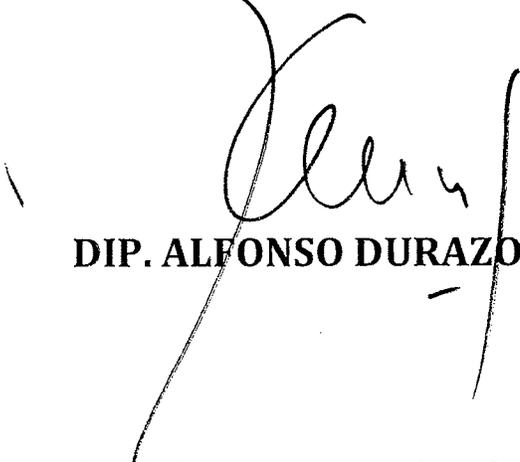


DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA
DIVERSOS DISPOSITIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

**ÚNICO.- Se desecha por completo la iniciativa de decreto que
reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley
Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada ante
la Cámara de Diputados por los integrantes de los Grupos
Parlamentarios del PRI y el PVEM.**

ATENTAMENTE


DIP. JOSÉ A. CORONATO R.


DIP. ALFONSO DURAZO M.

Dado en la Cámara de Diputados, a los 21 días del mes de noviembre de 2012.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lucila Garfias Gutiérrez, NUEVA ALIANZA.

Mesa Directiva

Diputados: Presidente, Jesús Murillo Karam; vicepresidentes, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; José González Morfín, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Rellstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; 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 Saldívar, 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/>