

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, a cargo del diputado Manuel Rodríguez González, del Grupo Parlamentario de Morena
- 8** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las Leyes General de Vida Silvestre, y Federal de Sanidad Animal, a cargo del diputado Felipe Fernando Macías Olvera, del Grupo Parlamentario del PAN
- 15** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Comunicación Social, y Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de veracidad de la información difundida por el gobierno federal a la ciudadanía, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del PRI
- 20** Que adiciona el artículo 57 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 26** Que reforma los artículos 91, 92 y 96 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Leticia Arlett Aguilar Molina, del Grupo Parlamentario del PES
- 29** Que expide la Ley para el Uso de Cubrebocas y Medidas Sanitarias para la Prevención de Covid-19, suscrita por los diputados Antonio Ortega Martínez y Frida Alejandra Esparza Márquez, del Grupo Parlamentario del PRD
- 32** Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lorenia Iveth Valles Sampredo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 34** Que reforma diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del PAN
- 48** Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto

Pase a la página 2

Anexo V

Martes 20 de abril

de eliminar las restricciones para interponer desde el principio de la minoría parlamentaria la acción de inconstitucionalidad, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del PRI

- 53** Que reforma el artículo 160 de la Ley Agraria, a cargo del diputado José Eduardo Esquer Escobar, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 57** Que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena
- 59** Que adiciona el artículo 17 Bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del PAN
- 68** Que reforma el artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a cargo de la diputada Marcela Guillermina Velasco González, del Grupo Parlamentario del PRI
- 69** Que reforma diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Ariel Rodríguez Vázquez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 90** Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y conservación de cultivos nativos, a cargo de la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena
- 92** Que reforma los artículos 70 y 71 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del PAN
- 98** Que reforma la fracción II, inciso k), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del PRI
- 104** De decreto, por el que se inscribe con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones el nombre de Mariano Otero, a cargo del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 105** Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena
- 107** Que reforma diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del PAN
- 119** Que reforma el artículo 51 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Rosa Elia Morales Tijerina, del Grupo Parlamentario del PRI
- 123** Que adiciona el artículo 376 Quinquies al Código Penal Federal, a cargo del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Iniciativas

QUE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE HIDROCARBUROS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, diputado Manuel Rodríguez González, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 65, numerales 1 y 4, y 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para efecto de que sea considerado como asunto de urgente resolución y sujeto a discusión y aprobación de inmediato, someto a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo transitorio décimo tercero, de la Ley de Hidrocarburos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, al tenor de lo siguiente:

Exposición de Motivos

El 28 de julio de 2014, fue aprobada por el Pleno de esta Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por la que se expidió la Ley de Hidrocarburos y se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Minera y la Ley de Asociaciones Público Privadas. La aprobación partió de un proyecto remitido por la Cámara de Senadores, al cual fueron realizadas diversas modificaciones, mismas que esa colegisladora aprobó el 4 de agosto del mismo año. Las normas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de agosto.

Esos ordenamientos forman parte de la legislación secundaria derivada de la reforma constitucional en materia de energía de diciembre de 2013, abriendo las actividades estratégicas de los sectores eléctrico y de hidrocarburos a la participación de empresas particulares. Por lo que, la nueva normatividad fue justificada en la necesidad de regular la incursión de las diversas empresas en tales actividades, en un nuevo marco del mercado y competencia.

Se pretendió con la nueva regulación alcanzar un esquema en el sector que garantizara condiciones de

competitividad, productividad y sustentabilidad, y que permitiera, de la misma forma, el fortalecimiento de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus actividades en la industria petrolera¹.

Para garantizar que a la apertura de las actividades de tratamiento y refinación de petróleo, procesamiento de gas natural, exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos, así como transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos se formaran condiciones de mercado para que efectivamente concurriera el sector privado, la Ley de Hidrocarburos facultó transitoriamente al órgano regulador, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), para emitir regulación en materia de competencia económica, específicamente, regulación asimétrica, sobre las ventas de primera mano y la comercialización que realiza Pemex.

Dicha facultad fue concedida bajo el argumento de que Pemex tenía una posición dominante en el mercado debido a que, previamente a la Reforma Energética de 2013, las actividades del sector de los hidrocarburos eran exclusivas del Estado a través de esa empresa paraestatal. Sin embargo, con las nuevas condiciones que promueven la participación de distintos actores era imprescindible sujetar las actividades de comercialización y ventas de primera mano realizadas por la ahora empresa productiva estatal a principios de regulación asimétrica, con el objetivo de limitar su poder dominante hasta en tanto se lograba una mayor participación de agentes económicos que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados.

Esa potestad quedó plasmada en el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, de la siguiente forma:

Décimo Tercero. La Comisión Reguladora de Energía continuará sujetando las ventas de primera mano de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos a principios de regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, para lo cual tomará en cuenta, en lo que proceda, lo establecido en materia de precios en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

La venta de primera mano se entiende como la primera enajenación, en territorio nacional, que realice Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o divisiones, y cualquier otra empresa productiva del Estado, o una Persona Moral, por cuenta y orden del Estado, a un tercero o entre ellos. Dicha venta deberá realizarse a la salida de las plantas de procesamiento, las refinerías, los puntos de inyección de producto importado, Ductos de Internación o en los puntos de inyección de los Hidrocarburos provenientes de manera directa de campos de producción. Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, así como cualquier otra empresa productiva del Estado, o una Persona Moral, por cuenta y orden del Estado, podrán comercializar Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos siempre que desagregue los distintos servicios que preste y el precio de venta de primera mano del producto de que se trate.

La comercialización que realicen personas controladas por Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, podrá realizarse en puntos distintos a los señalados en el párrafo anterior. Esta actividad también se sujetará a regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de las citadas personas, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados.

La regulación de las ventas de primera mano incluirá la aprobación y expedición de los términos y condiciones generales, así como la expedición de la metodología para el cálculo de sus precios. En estas materias, se deberá observar la práctica común en mercados desarrollados de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos y los precios deberán reflejar, entre otros, el costo de oportunidad y las condiciones y prácticas de competitividad en el mercado internacional de dichos productos.

En todo caso, se deberán observar las obligaciones de no discriminación previstas en esta Ley.

El incumplimiento de la regulación que la Comisión Reguladora de Energía establezca sobre los términos y condiciones de ventas de primera mano y sus precios, se sancionará por dicha Comisión con multas de ciento cincuenta mil días a setenta y cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo Trece Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, la CRE ha emitido una gran cantidad de acuerdos, disposiciones administrativas de carácter general, resoluciones y lineamientos con regulación asimétrica aplicables a las ventas de primera mano y a la comercialización de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que realizan Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales, regulación que ha sido observada y cumplida por la empresa productiva estatal.

La mencionada regulación asimétrica ha generado mayores obligaciones para Pemex, en comparación con el resto de los permisionarios de comercialización, los cuales solo deben cumplir tres condiciones:

1. Contar con un permiso otorgado por la CRE.
2. Cumplir las especificaciones de calidad de combustibles.
3. Presentar reportes periódicos de información (volumenes y precios)

Mientras que a Pemex este órgano regulador lo ha sujeto a seis obligaciones, determinadas como medidas de regulación asimétrica:

Obligaciones	Implicación
1. Aplicación forzosa de fórmulas de precios.	Le dicta a PEMEX cómo vender y a qué precio. Limita la libertad para establecer una estrategia comercial.
2. Sujetarse a criterios para otorgar descuentos.	No permite a PEMEX ofrecer descuentos regionales cuando otros agentes económicos ofrecen precios regionales.
3. Separar el contrato de franquicia PEMEX del contrato de venta.	PEMEX está obligado a celebrar hasta 5 contratos para vender sus productos,

	y otros agentes económicos un solo contrato.
4. Publicar en el portal público de forma adelantada precios, descuentos y condiciones comerciales.	La divulgación anticipada de información comercial sensible permite a otros agentes económicos utilizarla como referencia para fijar sus precios, dándoles ventajas competitivas. En cambio, PEMEX no cuenta con información comercial alguna de otros participantes en el mercado.
5. Determinación de límites de participación en el mercado.	Esta determinación ha sido discrecional, siendo distinta para cada producto y modificándose arbitrariamente.
6. Someter a aprobación los modelos de contrato de venta de primera mano y comercialización.	PEMEX debe permitir a sus clientes cancelar los contratos sin penalización y no tiene flexibilidad para definir sus relaciones comerciales.

En ese contexto, en 2017 dio inicio la apertura de los mercados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, lo cual se vio reflejado en la expedición de permisos a diversos agentes económicos para las actividades de refinación, procesamiento, importación, exportación, comercialización, transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, actividades que la propia Ley de Hidrocarburos regula bajo el instrumento jurídico del permiso.

De acuerdo con información difundida por la Secretaría de Energía (SENER) y la propia CRE, publicada en sus portales electrónicos, al mes de marzo y febrero del 2021 respectivamente, se han otorgado un total de 23,134 permisos, de los cuales 22,927 corresponden a otros agentes económicos y sólo 207 a Pemex, lo que constituye clara evidencia de que en ese sector regulado hay una mayor participación de los agentes económicos en el mercado nacional. Lo anterior puede apreciarse a cabalidad en la siguiente tabla:

PERMISOS OTORGADOS PARA LAS ACTIVIDADES REGULADAS²

Actividad regulada	Permisos de otros agentes económicos	Permisos de PEMEX	Autoridad
COMERCIALIZACION	1,037	7	CRE
TRANSPORTE	2,477	64	CRE
ALMACENAMIENTO	144	88	CRE
DISTRIBUCIÓN	1,697	0	CRE
EXPENDIO AL PÚBLICO	17,498	0	CRE
IMPORTACION	63	18	SENER
EXPORTACION	11	14	SENER
REFINACIÓN DE PETRÓLEO	0	7	SENER
PROCESAMIENTO DE GAS	0	9	SENER
TOTAL	22,927	207	

Cabe hacer notar, que la mayoría de los permisos de expendio al público otorgados a otros agentes económicos, corresponden a estaciones de servicio ya construidas previamente a la vigencia de la llamada Reforma Energética de 2013, aunado a que no ha existido inversión notable de otros agentes económicos en infraestructura dentro del territorio nacional.

En diversos casos la CRE ha reconocido que hay una mayor participación de agentes económicos en el mercado y ha tomado la determinación de dejar sin efectos

algunos de los instrumentos emitidos con obligaciones de regulación asimétrica en materia de precios y contratos.

Ejemplo de esto, lo es el Acuerdo A/043/2019, por el que se dejó sin efectos el A/057/2018 que estableció la metodología para determinar los precios de venta de primera mano y en las terminales de almacenamiento³, en cuyo considerando VIGÉSIMO OCTAVO puede leerse:

“VIGÉSIMO OCTAVO. Que de conformidad con la información de las obligaciones de comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos derivadas del Considerando Octavo de la Resolución RES/882/2015 y el Acuerdo número A/014/2018, la pérdida de volumen de ventas de gasolinas de Petróleos Mexicanos en las regiones Norte, Noreste, Golfo y Centro del país entre los años 2017 y 2019 es de 59.4 mil barriles por día, mayor a la producción de gasolinas alcanzada por la Refinería Madero en los últimos 9 años de 51 mil barriles por día, mayor a la producción alcanzada por la refinería antes citada de 36 mil barriles por día.

Que de conformidad con la información que obra en los archivos electrónicos de la Comisión Reguladora de Energía, puede concluirse que, desde el inicio de la apertura en el mercado de gasolinas y diésel, al 28 de noviembre de 2019, existen 4,670 estaciones de servicio con imagen comercial distinta a la de Petróleos Mexicanos.

Lo anterior demuestra que, en efecto ya existe una mayor cantidad de participantes diferentes a Pemex y a su vez conlleva, a que las ventas nacionales estén siendo realizadas por agentes diferentes a la Empresa Productiva del Estado, lo que pone en riesgo la producción y comercialización nacionales.”

Así mismo, destaca en el considerando TRIGÉSIMO del mismo Acuerdo que, de conformidad con la base de datos de la propia CRE, a partir de 2015 y a diciembre de 2019, fueron otorgados 585 permisos de comercialización, 44 de almacenamiento y 258 de distribución por medios distintos a ducto a empresas distintas a Pemex, por lo que se considera se ha alcanzado una mayor participación de agentes económicos.

Por tanto, Pemex al no participar en todos los eslabones de la cadena dejó de ejercer un poder dominante que pueda desplazarlos, garantizando así, condiciones de igualdad en el mercado.

Los diversos instrumentos expedidos por la CRE en los que se eliminan obligaciones asimétricas para Pemex establecen consideraciones semejantes a las anteriores. Sin embargo, no todas las obligaciones emitidas antes han sido revertidas por la propia CRE. Por ejemplo, en la misma materia de ventas de primera mano y comercialización se mantienen vigentes las “Disposiciones Administrativas de Carácter General a que deberán sujetarse los Términos y Condiciones Generales de Ventas de Primera Mano de Petroquímicos y Petrolíferos, con excepción de Gasolinas y Diesel”, así como en otras actividades, aún y cuando queda constancia que en ellas se han alcanzado condiciones de participación de empresas diversas a Pemex que generan mercado.

Al seguir vigente el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, continúan vigentes diversas medidas de regulación asimétrica que sujetan a Pemex a desventajas en la competencia que ya no se justifican y se mantiene permanente la posibilidad de que la CRE sujete a la empresa estatal a nuevas obligaciones de regulación asimétrica, limitando a dicha empresa la posibilidad de participar en igualdad de condiciones en la comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Ello, sobre todo, considerando que las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos no prevén ninguna otra medida de regulación asimétrica para ningún otro agente económico.

Además, la regulación establecida para, pretendidamente, limitar el poder dominante ha tenido vigencia por más de 5 años, cuando las expectativas de los expertos para justificar la Reforma Energética preveían que duraría entre dos y máximo cuatro años.

Se estima que el continuar con la vigencia del multicitado transitorio provocará los siguientes riesgos:

1. Incentivará la ineficiencia en los mercados y promoverá la existencia de “competidores débiles” que no pueden competir en igualdad de circunstancias y que necesitan que el Estado imponga medidas que les otorguen ventajas competitivas para mantenerse en dichos mercados.

2. La regulación asimétrica en determinado momento no podrá corregir la falla en los mercados provocada por la entrada de agentes económicos, generando que no disminuyan los precios para el consumidor final, debido a que los comercializadores, distribuidores o expendedores no han de contar con los incentivos para transferir los beneficios que obtienen de sus proveedores al comprar grandes volúmenes.

3. Llevará a asumir que la regulación asimétrica cubrirá las necesidades de combustibles del país ante situaciones de emergencia o acciones internacionales unilaterales.

Como se observa, la regulación asimétrica ha logrado incentivar una mayor participación de agentes económicos en las actividades reguladas sin duda alguna, al permitir y facilitar el acceso de miles de participantes distintos a Pemex en los diversos segmentos de la cadena de valor, lo cual ha sido reconocido por la CRE al dejar sin efectos algunas obligaciones de regulación asimétrica, en los siguientes productos:

- a) Gas Natural. La regulación de precios de venta de primera mano y comercialización, de contratos de comercialización, contenido de las facturas y publicación de precios de comercialización.

- b) Gas LP. La regulación de precios y descuentos, y publicación de precios, tanto de venta de primera mano como de comercialización, así como diversas obligaciones de reportes.

- c) Gasolinas y Diésel. La regulación de precios y descuentos de venta de primera mano y comercialización.

Estas acciones no implican volver a un esquema con un monopolio estatal, sino transitar a un mercado en donde todos los agentes que participen, incluyendo Pemex, se encuentren en igualdad de condiciones regulatorias. Esto al existir un sistema legal e institucional que brinda certeza a la participación de cualquier agente económico en el mercado.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar que, cualquier medida de regulación asimétrica debe ser de aplicación temporal con cláusulas, condiciones y referencias claras de eliminación, basadas en tiempo o en

el cumplimiento de una condición específica y no en indicadores de éxito que dan lugar a incertidumbre jurídica y son de ocurrencia indefinida.

Debe considerarse que todos los gobiernos buscan contar con agentes competidores e innovadores, no agentes protegidos permanentemente por el Estado, por lo que debe transitarse a un mercado en donde todos los participantes se encuentren en igualdad de condiciones regulatorias y, por lo tanto, sea el mercado quien determine los agentes que continuarán participando.

Asimismo, al permitir a Pemex participar en el mercado en igualdad de circunstancias regulatorias con respecto a los demás agentes económicos, se podrá incentivar la eficiencia en los mercados y la participación de competidores fuertes que estén enfocados en el beneficio a los consumidores.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la condición impuesta en el Transitorio Décimo Tercero de la Ley de Hidrocarburos ya se cumplió en los mercados relacionados con la comercialización y las Ventas de Primera Mano, dado que constituye un hecho notorio la entrada al mercado de miles de agentes económicos, hoy permisionarios de estas actividades, lo cual puede validarse contra la cantidad de permisos otorgados por la CRE en materia de comercialización y para otras actividades reguladas relacionadas, así como con los permisos otorgados por la SENER en materia de importación y exportación.

Por último, es preciso destacar que el multicitado Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos establece un mecanismo imperfecto en cuanto hace a la técnica legislativa con la que fue concebido. Ello, porque dispone una condición de cuyo cumplimiento depende la vigencia de la facultad de la CRE para imponer regulación asimétrica y, sin embargo, no establece un mecanismo ni un plazo ciertos para la verificación de su cumplimiento.

Por un lado, dispone que la CRE mantendrá la potestad de sujetar a las ventas de primera y a la comercialización que realiza Pemex a principios de regulación asimétrica, “en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados”; mientras que, por otro lado, no establece quién y cómo realizará di-

cha verificación y, por lo tanto, cuándo pierde vigencia dicha potestad. Razón por la cuál es menester que intervenga este poder legislativo, creador de la norma y, por tanto, única institución capaz de decretar la pérdida de sus efectos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración el siguiente proyecto de:

DECRETO

Único. Se reforma el Artículo Transitorio Décimo Tercero, de la Ley de Hidrocarburos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, para quedar como sigue:

Décimo Tercero. Al haberse logrado una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, se deja sin efectos la facultad otorgada a la Comisión Reguladora de Energía para sujetar a principios de regulación asimétrica las ventas de primera mano de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, así como la comercialización que realicen personas controladas por Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios.

La enajenación que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias, o una Persona Moral, por cuenta y orden del Estado, será considerada como comercialización en términos de lo establecido por la presente Ley y sus Reglamentos, por lo que se deberán observar los principios de generalidad y no indebida discriminación previstos en la misma.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en este decreto.

Tercero. En un plazo de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Comisión Reguladora de Energía deberá dejar sin efectos los acuerdos, disposiciones administrativas de carácter general, resoluciones y lineamientos relacionados con la imposición de principios de regulación asimétrica a Petró-

leos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, bajo la atribución concedida por la disposición transitoria que se reforma en el presente decreto.

Notas:

1 http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=ecb7453c798d02fb9fae97c093526f87&Clave=3126000

2 Fuente CRE: <https://www.cre.gob.mx/Permisos/index.html> y https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628782/Regulacion_n_y_Permisos_CRE_hasta_28_febrero_2021.pdf

Fuente SENER: <https://www.gob.mx/sener/articulos/permisos-otorgados-por-sener-para-la-importacion-y-exportacion-de-petro-liferos-e-hidrocarburos>

3 <https://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerAcuerdo/?id=M2U1ZGExMDktMTIxNS00YjI1LTc2MS05ZTUxZDZkMDhmY2Q=>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
20 de abril de 2021.

Diputado Manuel Rodríguez González (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LAS LEYES GENERAL DE VIDA SILVESTRE, Y FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL, A CARGO DEL DIPUTADO FELIPE FERNANDO MACÍAS OLVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Felipe Fernando Macías Olvera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3, numeral 1, fracción IX, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados,

se permite presentar para análisis y dictamen iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las Leyes General de Vida Silvestre, y Federal de Sanidad Animal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La preocupación por el bienestar animal ha aumentado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la creciente sensibilidad por el posible sufrimiento de los animales, lo anterior se da, porque los animales son parte fundamental en la vida de los seres humanos, ya sea porque nos proporcionan alimento, compañía, o porque realizan una función específica en los ecosistemas en los que habitamos.

El bienestar animal y, por ende, eliminar el maltrato hacia los animales se ha convertido en una prioridad a nivel mundial que ha dado paso a la implementación de diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos del Animal,¹ proclamada el 15 de octubre de 1978 y cuyo artículo 2 establece que todo animal tiene derecho al respeto, a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre. Además, el artículo No. 3 señala que ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles.

Como se observa, la declaración mencionada busca eliminar el maltrato animal, el cual comprende comportamientos que causan dolor innecesario o estrés al animal, los cuales van desde la negligencia en los cuidados básicos hasta la tortura, la mutilación o la muerte intencional de un animal.

Así, la mayoría de los países han desarrollado, poniendo en práctica lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Animal, diversas disposiciones legales encaminados a la protección de los animales.

México no ha sido la excepción en la implementación de normas y leyes encaminadas a proteger y brindar un trato digno a los animales, tales como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1988, la Ley General de Vida Silvestre, publicada en el DOF el 3 de julio de 2000, y la Ley Fe-

deral de Sanidad Animal, publicada en el DOF el 25 de julio de 2007.

Sin embargo, ni en nuestra Constitución Política ni en nuestra legislación secundaria se ha reconocido a los animales como seres con emociones reales tales como dolor, tristeza, hambre, sed, o indiferencia, entre otros sentimientos similares a los que nosotros hemos llegado a sentir.

Este vacío legal ha generado que seamos testigos, cada vez con mayor frecuencia, de actos de maltrato en contra de animales, los cuales, en muchas ocasiones, son dados a conocer por videos transmitidos en los medios de comunicación y en las redes sociales.

Este problema no es menor, toda vez que, de acuerdo con Claudia Edwards Patiño, directora de Programas de Humane Society International, México ocupa el primer lugar en Latinoamérica en maltrato animal, sean mascotas, especies de granja o de la fauna silvestre.²

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que el país ocupa el tercer lugar mundial en maltrato animal, y el primero en Latinoamérica, ya que 7 de cada 10 animales sufren algún tipo de maltrato.³

La asociación civil Defensoría Animal indicó que cerca de 500 mil perros y gatos son abandonados al año.⁴ Además, de acuerdo con Leganimal Abogados Animalistas,⁵ en el país fallecen aproximadamente 60 mil animales por maltrato.

Asimismo, se tiene conocimiento de que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales recibe cada año más de 4,000 animales víctimas de algún tipo de agresión. Entre las especies más afectadas están los perros y los gatos, entre otros. Adicionalmente, el Centro de Adopción y Rescate Animal asegura que en México hay más de 20 millones de perros, de los cuales, solo el 30% tienen dueño y que 7 de cada 10 perros sufren maltrato, y de más de 5 millones de gatos sólo el 50% tienen un hogar.⁶

Por ello se propone adicionar un párrafo sexto al artículo 4o Constitucional, a fin de que sean reconocidos los animales como seres sintientes, y como consecuencia se obligue al Estado Mexicano a implementar acciones especiales para erradicar la violencia en contra de los animales. Además, se propone otorgar la fa-

cultad del Congreso de la Unión para emitir una legislación que establezca la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la materia.

También se propone reformar Ley General de Vida Silvestre y la Ley Federal de Sanidad Animal con el objeto de que la reforma constitucional propuesta no se quede sin aplicación, ya que, para hacer valer el reconocimiento de los animales como seres sintientes, es necesario modificar la legislación secundaria en la materia.

Entidades como la Ciudad de México, Colima y el estado de México ya reconocen en el texto constitucional a los animales como seres sintientes; entidades como Nuevo León, Michoacán, Coahuila, Jalisco y Ciudad de México ya han incorporado en su legislación el término de animales como seres sintientes, además del estado de Jalisco que elevan a rango Constitucional la protección y cuidado de los animales.

Recientemente, la maestra Lenny Meléndez Chacón, regidora de Corregidora, Querétaro, presentó una iniciativa al Congreso del estado a fin de que sean reconocidos los animales, en el texto constitucional local, como seres sintientes y con ello, contribuir a crear una cultura de protección y cuidado de los animales.

Legislar por erradicar la crueldad hacia los animales se vuelve imperante en nuestros días, ya que este tipo de violencia constituye un aviso sobre la posible existencia de otras formas de violencia que se ven reflejadas en contra de la sociedad, ya que el maltrato animal es la antesala de la violencia social y, al mismo tiempo, una consecuencia de ella.

Por lo expuesto se somete a consideración del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes General de Vida Silvestre, y Federal de Sanidad Animal

Primero. Se **reforma** la fracción XXIX-G del artículo 73 y se **adiciona** un párrafo sexto, con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y, por lo tanto, deben recibir trato digno. El Estado deberá garantizar la protección, bienestar, así como trato digno y respetuoso a los animales.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad

de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, **así como en materia de protección, bienestar, trato digno y respetuoso a los animales.**

XXIX-H. a XXXI. ...

Segundo. Se **reforman** la fracción XXVI del artículo 3o., el primer párrafo del artículo 5o., el primer párrafo del artículo 99 y el artículo 114 de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. a XXV. ...

XXVI. Maltrato: Todo hecho, acto u omisión del ser humano, que puede ocasionar dolor, deterioro físico o sufrimiento, que afecte el bienestar, ponga en peligro la vida del animal **como ser sintiente**, o afecte gravemente su salud o integridad física, así como la exposición a condiciones de sobreexplotación de su capacidad física con cualquier fin.

XXVII. a XLIX. ...

Artículo 5o. El objetivo de la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, es su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad **como seres sintientes**, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país.

...

I. a IX. ...

Artículo 99. El aprovechamiento no extractivo de vida silvestre requiere una autorización previa de la Secretaría, que se otorgará de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente capítulo, para garantizar el bienestar, **como seres sintientes**, de los ejemplares de especies silvestres, la continuidad de sus poblaciones y la conservación de sus hábitat.

...

Artículo 114. Cuando durante la realización de actos de inspección del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella se deriven, la Secretaría encuentre ejemplares de vida silvestre cuya legal procedencia no se demuestre, una vez recibida el acta de inspección, la propia Secretaría procederá a su aseguramiento, conforme a las normas previstas para el efecto. En caso de ser técnica y legalmente procedente, podrá acordar la liberación de dichos ejemplares a sus hábitats naturales, en atención al bienestar, **como seres sintientes**, de los ejemplares a la conservación de las poblaciones y del hábitat, de conformidad con el artículo 79 de esta Ley, o llevar a cabo las acciones necesarias para tales fines. En la diligencia de liberación se deberá levantar acta circunstanciada en la que se señalen por lo menos los siguientes datos: lugar y fecha de la liberación, identificación del o los ejemplares liberados, los nombres de las personas que funjan como testigos y, en su caso, del sistema de marca o de rastreo electrónico o mecánico de los mismos, que se hubieren utilizado.

Tercero. Se **reforman** los artículos 1 a 3, el undécimo párrafo del artículo 4, el artículo 14, la fracción XIV del artículo 16, el primer párrafo del artículo 20, el artículo 22, el primer párrafo del artículo 23, el artículo 106, el segundo párrafo del artículo 108 y la fracción II del artículo 167 de la Ley Federal de Sanidad Animal, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto fijar las bases para: el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales; **reconocer a los animales como seres sintientes** y procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria, en los establecimientos dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, tales como rastros y unidades de sacrificio y en los establecimientos Tipo Inspección Federal; fomentar la certificación en establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, coordinadamente con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito de competencia de cada secretaría; regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo

por éstos. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 2. Las actividades de sanidad animal tienen como finalidad: diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de los animales; procurar el bienestar animal **como seres sintientes**, así como establecer las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y en los establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para consumo humano, así como en los rastros, en las unidades de sacrificio y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento de origen animal para consumo humano.

Artículo 3. La secretaría es la autoridad responsable de tutelar la sanidad y el bienestar animal **como seres sintientes**, así como de las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria; y establecimientos tipo inspección federal, y en los demás establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal.

Artículo 4. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Bienestar animal: Conjunto de actividades encaminadas a proporcionar comodidad, tranquilidad, protección y seguridad a los animales **como seres sintientes**, durante su crianza, mantenimiento, explotación, transporte y sacrificio;

Artículo 14. Las medidas zoonosanitarias tienen por objeto proteger la vida, salud y bienestar de los animales, **como seres sintientes**, incluyendo su impacto sobre la salud humana, así como asegurar el nivel adecuado de protección zoonosanitaria en todo el territorio nacional.

Artículo 16. Las medidas zoonosanitarias se determinarán en disposiciones de sanidad animal las cuales podrán comprender los requisitos, especificaciones, criterios o procedimientos para

I. a XIII. ...

XIV. Procurar el bienestar animal, **como seres sintientes**;

XV. a XXI. ...

Artículo 20. La Secretaría en términos de esta Ley y su Reglamento, emitirá las disposiciones de sanidad animal que definirán los criterios, especificaciones, condiciones y procedimientos para salvaguardar el bienestar de los animales **como seres sintientes** y conforme a su finalidad. Para la formulación de esos ordenamientos se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes principios básicos.

I. a V. ...

Artículo 22. La Secretaría determinará los criterios y requisitos que deberán observarse mediante disposiciones de sanidad animal para el manejo y transporte de animales vivos, para procurar su bienestar **como seres sintientes**, por lo que no entrañará maltrato, fatiga, inseguridad, condiciones no higiénicas, bebida o alimento, evitando el traslado de largas distancias sin periodos de descanso.

Artículo 23. El sacrificio humanitario de cualquier animal no destinado al consumo humano, sólo estará justificado si su bienestar, **como seres sintientes**, está comprometido por el sufrimiento que le cause un accidente, enfermedad, incapacidad física o trastornos seniles, de ser posible previo dictamen de un médico veterinario, con excepción de aquellas especies animales que por cualquier causa, la Secretaría o las Secretarías de Salud o Medio Ambiente y Recursos Naturales, determinen como una amenaza para la salud animal o humana o para el medio ambiente.

...

...

Artículo 106 Bis. La Secretaría determinará, en disposiciones de salud animal y de inocuidad de bienes de origen animal, aquellas buenas prácticas pecuarias, buenas prácticas de manufactura y actividades de sanidad y bienestar animal **como seres sintientes**, que deberán observar los establecimientos de sacrificios de animales y de procesamiento de bienes de origen animal.

Tanto los establecimientos TIF como los establecimientos dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, deberán tener a su servicio durante las horas laborales, cuando menos un médico veterinario responsable autorizado para fines de control de bienestar animal, **como seres sintientes**, de vigilancia epidemiológica, otras medidas zoonosanitarias; de buenas prácticas pecuarias y de sustancias tóxicas y/o peligrosas en términos de lo dispuesto el artículo 278 de la Ley General de Salud.

Artículo 108. ...

Los establecimientos TIF de sacrificio de animales y de procesamiento de bienes de origen animal, deberán tener a su servicio durante las horas laborales, cuando menos un médico veterinario oficial o médico veterinario responsable autorizado para fines de control de bienestar animal, **como seres sintientes**, de vigilancia epidemiológica, otras medidas zoonosanitarias y de buenas prácticas pecuarias.

...

Artículo 167. ...

...

I. ...

II. Incumplir las disposiciones en materia de sanidad animal sobre las características y especificaciones tendientes a procurar el bienestar de los animales **como seres sintientes** en términos del artículo 19 de esta ley;

III. a LIII. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el periódico oficial del gobierno del estado.

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 <https://www.gob.mx/conanp/articulos/proclamacion-de-la-declaracion-universal-de-los-derechos-de-los-animales-223028>

2 <https://www.elsoldelcentro.com.mx/local/mexico-primer-lugar-en-maltrato-animales-3299073.html>

3 <https://periodicocorreo.com.mx/mexico-ocupa-el-tercer-lugar-en-maltrato-animales-a-nivel-mundial/>

4 <https://www.elsoldetampico.com.mx/local/vacio-legal-hace-que-mexico-ocupe-el-3er-lugar-en-maltrato-animales-4247902.html>

5 <http://www.leganimal.com.mx>

6 <https://siete24.mx/mexico/mexico-con-los-primeros-lugares-en-abandono-y-maltrato-animales/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputado Felipe Fernando Macías Olvera (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, Y ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN MATERIA DE VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN DIFUNDIRA POR EL GOBIERNO FEDERAL A LA CIUDADANÍA, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Las diputadas **Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán y Claudia Pastor Badilla** y los diputados **René Juárez Cisneros y Enrique Ochoa Reza**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de veracidad en la información que difunde el gobierno federal a la ciudadanía**, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

En la actualidad, vemos cómo los informes, conferencias, avisos, circulares y demás documentación oficial de diversas autoridades del gobierno mexicano carecen de una verificación de los datos en ellos contenidos; lo cual en muchas ocasiones los vuelve poco veraces y en nada abona a la transparencia y a la rendición de cuentas; por ello, se estima inadmisibles que el gobierno federal, a través de las dependencias que lo integran, presenten información que no es confiable ni oportuna.

En palabras del investigador Alejandro Ramos Chávez, debemos “reflexionar sobre la veracidad de la información con la que los propios individuos se están informando. Pues en la actualidad es cada vez más común encontrar expresiones como el de las noticias falsas, la posverdad, los hechos alternativos y la alienación política, aspectos que tienen sus fundamentos en la desinformación y manipulación de la información, cuestiones que no son novedosas sino parte de la historia de la humanidad misma” (sic).¹

Al respecto, es de destacarse que la desinformación, actualmente, funge como una poderosa herramienta al servicio del poder público, puesto que permite manipular información, o bien, desacreditar aquella que, por el contrario, si fue corroborada y confiable, a fin de minimizar el impacto mediático de las noticias que no benefician a determinadas instituciones o autoridades. El propio autor citado en el párrafo que antecede estima que la consolidación del internet (principalmente las redes sociales como el principal motor de búsqueda) ha ocasionado el incremento en el uso de este tipo de malas prácticas.

Por su parte, Hira Simón Eli de Gortari Rabiela, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, plantea que, en un mundo vasto de información actual e histórica, la memoria histórica se simplifica, se modifica y; por ello, tiene grandes problemas en cuanto a su veracidad, interpretación y uso, pues es utilizada de acuerdo con los intereses de grupos particulares.²

A este respecto, conviene señalar que el gobierno federal continuamente presenta información carente de veracidad o bien manejando la información de forma engañosa; haciendo que medios de comunicación afines a la postura gubernamental busquen la manera de adecuar la realidad. Así, se destaca que muchos de ellos se limitan a difundir los datos presentados sin corroborar si las afirmaciones en ellos contenidas son falsas o verdaderas; convirtiéndose así en una caja de resonancia de sus apariencias.³

Por considerar algunos ejemplos, se advirtió que el gobierno federal oficialmente afirmó que, en el primer semestre de su gobierno, la inversión extranjera directa había sido la “cifra más alta en toda la historia”, con 18 mil millones de dólares. Lo cual no fue preciso, ya que la inversión extranjera más alta para un primer semestre se obtuvo en el 2013, cuando ingresaron 23 mil 846 millones de dólares.⁴

Ahora bien, tan sólo del 18 al 22 de enero de 2021, se advirtió que de 35 afirmaciones verificables, realizadas en las comunicaciones oficiales matutinas del gobierno federal, más de la mitad no fueron ciertas (11 engañosas y 7 falsas), sólo siendo veraces 17 de ellas.⁵

Por otra parte, según un artículo de Forbes México,⁶ el director de Animal Político, Daniel Moreno, reprochó

al gobierno federal que difundiera un “supuesto financiamiento extranjero” a su medio de comunicación para oponerse al tren Maya. Esto fue así, dado que, sin una fuente clara, el vocero de la Presidencia de la República, Jesús Ramírez, dijo que fundaciones como Kelloggs, Rockefeller y Ford han dado recursos económicos a diversas organizaciones nacionales y medios de comunicación, con el fin de obstaculizar a la obra que se realiza en el sureste del país.

Asimismo, según el análisis diario que realiza el despacho SPIN Taller de Comunicación Política sobre las más de 540 conferencias matutinas que encabeza el gobierno federal, hasta el 22 de febrero de 2021, se habían realizado en 1.46 horas promedio por cada comparecencia, 81 “afirmaciones no verdaderas” y que, de *continuar así, culminaría el sexenio con más de 133 ficciones, las cuales se califican, casi siempre, como “embates de sus adversarios”*.⁷

Al respecto, según información del portal Verificado⁸ en los 2 años que lleva el gobierno federal, poco más del 40 por ciento de los mensajes oficiales carecen de veracidad o son engañosos (4 de cada 10 frases). Tal y como, se muestra en la imagen siguiente:

Por lo que en dos años de gobierno de AMLO se han detectado en el discurso de sus “mañaneras”:

2,012 frases verificables

- verdaderas: 1,213

- engañosas: 414

- falsas: 398

De igual forma, se advirtió con otra fuente que denota el uso reiterado de información que poco abona a la transparencia o a la rendición de cuentas del gobierno federal, ya que según los datos publicados por el periodista Joaquín López-Dóriga, en su cuenta de instagram,⁹ se advierte lo siguiente:

Es decir, en los dos años de gobierno que van del sexenio, poco más del 40% de los mensajes de Andrés Manuel López Obrador han sido falsos o engañosos (4 de cada 10 frases)



En ese sentido, resulta evidente que se realicen modificaciones legales que permitan dotar de certeza a la ciudadanía respecto de la información oficial que presentan las instituciones, dependencias y demás autoridades del Estado mexicano; ya que esto representa un debido ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y, consecuentemente, combate a la corrupción. Partiendo de la idea que la información que se difunda por nuestras autoridades debe atender, a cabalidad, con los principios de confiabilidad, verificabilidad, veracidad y oportunidad.

Bajo ese tenor, a continuación, se presenta un cuadro comparativo con la propuesta de reforma al marco normativo, para mayor claridad:

Texto vigente	Texto propuesto
Ley General de Comunicación Social	Ley General de Comunicación Social
Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán: I. a VII. ...	Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán: I. a VII. ...
Sin correlativo	VIII. Garantizar que la información en ellas contenidas sea confiable, verificable, veraz y oportuna; y,
VIII. Otros establecidos en las leyes.	IX. Otros establecidos en las leyes.
Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; II. Incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales; III. Inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, y IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.	Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; II. Incluyan mensajes discriminatorios, sexistas, falsos o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales; III. Inciten, de forma directa o indirecta, a la difusión de información falsa , a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, y IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.
Artículo 10.- Por ningún motivo el contenido de la Comunicación Social que difundan los Entes Públicos podrá incluir mensajes que impliquen un ataque a la moral, la vida privada o los	Artículo 10.- Por ningún motivo el contenido de la Comunicación Social que difundan los Entes Públicos podrá incluir mensajes que impliquen la promoción y difusión de información falsa, o bien , un ataque a la moral, la vida privada o

derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.	los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.
Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.	Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.	En ningún caso la difusión de tales informes podrá contener información falsa , tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
...	...
...	...
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Artículo 80.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.	Artículo 80.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.
El Ejecutivo Federal contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.	El Ejecutivo Federal contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.
Las unidades señaladas en el párrafo anterior podrán estar adscritas de manera directa a la Presidencia o a través de la Oficina referida y desarrollarán, en otras funciones, las siguientes:	Las unidades señaladas en el párrafo anterior podrán estar adscritas de manera directa a la Presidencia o a través de la Oficina referida y desarrollarán, en otras funciones, las siguientes:

I. Definir las políticas del Gobierno Federal en los temas de informática, tecnologías de la información, comunicación y de gobierno digital, en términos de las disposiciones aplicables;	I. Definir las políticas del Gobierno Federal en los temas de informática, tecnologías de la información, comunicación y de gobierno digital, en términos de las disposiciones aplicables;
II. Formular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal con la intervención que corresponda a la Secretaría de Gobernación conforme a la presente ley. Para tal efecto establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades administrativas que realicen actividades en esta materia, y	II. Formular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal con la intervención que corresponda a la Secretaría de Gobernación conforme a la presente ley. En ningún caso se podrán formular o conducir políticas de comunicación social que se sustenten en información falsa o no verificable. Para tal efecto establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades administrativas que realicen actividades en esta materia, y
III. ...	III. ...
Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación.	Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación. Para tales efectos, las dependencias que remitan la información deberán garantizar que ésta sea confiable, verificable, veraz y oportuna.

Por los argumentos expuestos, sometemos consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley Orgánica de la Administra-

ción Pública Federal, en materia de veracidad en la información que se difunde a la ciudadanía

Primero. Se reforman las fracciones II y III del artículo 9, el artículo 10 y el segundo párrafo del artículo 14 y se adiciona una fracción VIII al artículo 8, recorriéndose la subsecuente en su orden, de la Ley General de Comunicación Social, para quedar como sigue:

Artículo 8. Las Campañas de Comunicación Social, deberán:

- I. Promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales;
- II. Promover campañas de turismo, educación, salud y protección civil, entre otras;
- III. Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de los sujetos obligados, y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos;
- IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable;
- V. Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como en materia de protección civil;
- VI. Difundir las lenguas nacionales y el patrimonio histórico de la Nación;
- VII. Comunicar programas y actuaciones públicas;
- VIII. Garantizar que la información en ellas contenidas sea confiable, verificable, veraz y oportuna; y,**
- IX. Otros establecidos en las leyes.

Artículo 9. Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:

- I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de

cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14;

II. Incluyan mensajes discriminatorios, sexistas, **falsos** o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales;

III. Inciten, de forma directa o indirecta, **a la difusión de información falsa**, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, y

IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.

Artículo 10. Por ningún motivo el contenido de la Comunicación Social que difundan los Entes Públicos podrá incluir mensajes que impliquen **la promoción y difusión de información falsa, o bien**, un ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Artículo 14. El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

En ningún caso la difusión de tales informes podrá **contener información falsa**, tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

...

...

Segundo. Se reforma la fracción II del artículo 8o. y el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 8o. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elemen-

tos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.

El Ejecutivo federal contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.

Las unidades señaladas en el párrafo anterior podrán estar adscritas de manera directa a la Presidencia o a través de la Oficina referida y desarrollarán, en otras funciones, las siguientes:

I. Definir las políticas del Gobierno Federal en los temas de informática, tecnologías de la información, comunicación y de gobierno digital, en términos de las disposiciones aplicables;

II. Formular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal con la intervención que corresponda a la Secretaría de Gobernación conforme a la presente ley. **En ningún caso se podrán formular o conducir políticas de comunicación social que se sustenten en información falsa o no verificable.** Para tal efecto establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades administrativas que realicen actividades en esta materia, y

III. ...

Artículo 25. Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación. **Para tales efectos, las dependencias que remitan la información deberán garantizar que ésta sea confiable, verificable, veraz y oportuna.**

Transitorios

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

Segundo. El Poder Ejecutivo federal contará con un plazo de 60 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para modificar los Reglamentos de las Dependencias y Entidades que estime pertinentes, a fin de garantizar el objeto del presente Decreto.

Notas

1 De conformidad con al artículo “Verdad y falsedad de la información. Comentario al libro coeditado por las Dras. Georgina Araceli Torres Vargas y María Teresa Fernández Bajón”, ubicable en la siguiente liga electrónica: <HTTPS://RPC.UP.EDU.MX/VERDAD-Y-FALSEDAD-DE-LA-INFORMACION-COMENTARIO-AL-LIBRO-COEDITADO-POR-LAS-DRAS-GEORGINA-ARACELI-TORRES-VARGAS-Y-MARIA-TERESA-FERNANDEZ-BAJON>

2 Silvana, Torres, “Memoria histórica, un desafío de veracidad en un mundo lleno de información”, ubicable en la siguiente liga electrónica: <https://www.iis.unam.mx/blog/memoria-historica-un-desafio-de-veracidad-en-un-mundo-lleno-de-informacion/>

3 Rubén Aguilar, Las Fake News del Presidente, ubicable en la siguiente liga electrónica: <https://www.economista.com.mx/opinion/Las-fake-news-del-presidente-20190905-0129.html>

4 https://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/analisis_publicaciones/carpeta_informacion_estadistica_0913.pdf

5 Información a detalle en el artículo publicado por Deyra Guerrero, Michell García, Melina Barbosa, Karla Velázquez, Leslie Orozco, Debanhi Soto, Emilio Ibarra, David Soto, Julieta Guevara y Ana María Martínez, “Supera información falsa y engañosa a la verdadera en La Mañanera”, ubicable en la siguiente liga electrónica: <https://verificado.com.mx/supera-informacion-falsa-y-enganosa-a-la-verdadera-en-la-mananera/>

6 Forbes Satff, Gobierno de AMLO difunde información falsa sobre Animal Político: Daniel Moreno, ubicable en la siguiente liga electrónico: <https://www.forbes.com.mx/politica-gobierno-de-amlo-difunde-informacion-falsa-sobre-animal-politico-daniel-moreno/>

7 Mario Vázquez, Mañaneras: AMLO al día hace 81 afirmaciones “no verdaderas”, ubicable en la siguiente liga electrónica: <http://realestatemarket.com.mx/noticias/32108-mananeras-amlo-al-dia-hace-81-afirmaciones-no-verdaderas>

8 Ubicable en la siguiente liga electrónica:

<https://verificado.com.mx/dos-anos-de-mananeras-4-de-cada-10-frases-verificables-no-son-verdaderas/>

9 Ubicable en la siguiente liga electrónica:

https://www.instagram.com/p/CMKP07_BTge/?igshid=16fv5u2u4dzi9

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputados: Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla, René Juárez Cisneros y Enrique Ochoa Reza (rúbricas)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 57 BIS A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, con fundamento 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, someten a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 57 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

“Todo poder es deber”: Víctor Hugo

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2016, se introdujeron importantes modificaciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate de la corrupción.

Por virtud de dicho decreto se adicionó la fracción XXIX-V al artículo 73 de la Constitución Federal mediante la cual se confirió al Congreso de la Unión la facultad de expedir legislación general para todo el país en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Para el acatamiento de esta trascendente reforma, el citado decreto dio a las Legislaturas de los Estado un plazo de ciento ochenta días para hacer las adecuaciones en sus ordenamientos y establecer un régimen de responsabilidades armonizado con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A la fecha, todas las entidades federativas tienen armonizada su Legislación en materia de responsabilidades y han articulado sus ordenamientos al sistema de combate de la corrupción que tiene sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, está última expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Entre las bases importantes sentadas en el decreto de modificaciones de la Constitución federal señalado al inicio, se estableció un sistema mediante el cual se configuraron una serie de competencias para el conocimiento, investigación y sanción de las faltas administrativas perpetradas en el servicio público, clasificando dichas faltas en dos grupos: graves y no graves.

Resulta trascendente señalar que en las propias modificaciones expedidas en dicho decreto, se dispuso que las faltas administrativas graves serían sancionadas por un tribunal de justicia administrativa, en tanto que las no graves por un órgano de control interno que cada dependencia tendría.

Esta modificación fue plasmada en el texto del artículo 109, fracción III, de la Constitución federal, en los siguientes términos:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía

Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y

... (énfasis añadido).

Mediante la Ley General de Responsabilidades Administrativas fueron complementadas las modificaciones a la Constitución federal, y bajo su título tercero contiene todo un catálogo en el que se clasifican las faltas administrativas graves y no graves, describiendo en uno y otro caso las conductas que las configuran.

Las legislaturas de los estados deberán ceñirse a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en virtud de que su observancia es obligatoria en todo el país y porque la fracción adicionada al artículo 73 fracción XXIX-V dispuso dar al Congreso de la Unión la facultad de expedir una legislación general mediante la cual se distribuyeran las competencias.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas describe en los artículos 1 y 2 su objeto:

Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la república, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Artículo 2. Son objeto de la presente ley

I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;

II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y

V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Dicho ordenamiento de observancia en todo el país distribuye las competencias entre la Federación y las entidades federativas sobre diversos aspectos en materia de responsabilidades administrativas, homologando en todo el país un sistema que combata con plenitud el fenómeno de la corrupción.

Esta disposición emerge del decreto de modificaciones a la Constitución federal señalado al inicio, en el cual literalmente se otorgó al Congreso de la Unión en la fracción XXIX-V del artículo 73, para los siguientes efectos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

...

XXIX-V. Para expedir la ley general que **distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos**, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación (**énfasis añadido**).

Con base en dicha disposición, la Ley General de Responsabilidades Administrativas distribuye a las entidades federativas las siguientes facultades:

Artículo 8. Las autoridades de la federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta ley.

El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autori-

dades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Transitorios

...

Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

A las disposiciones antes citadas se articulan los procedimientos y leyes expedidas en cada una de las entidades federativas, mismas que han cumplido a la fecha con las adecuaciones y reformas en sus ordenamientos, y en algunas de estas entidades tuvieron que ser plasmadas también dentro de su Constitución, como el Estado de Jalisco al expedirlas el 18 de julio de 2017 y posteriormente mediante el decreto 26435/LXI/17, aprobado por el Congreso Estatal se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y expidió una nueva legislación bajo el nombre de Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, vigente desde el 27 de septiembre de 2017.

El régimen de responsabilidades tiene como propósito garantizar el buen desempeño en el servicio público e inhibir las conductas que vayan en contra de los siguientes principios que establece el artículo 109, fracción III, de la Constitución federal:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los

beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones (**énfasis añadido**).

Mediante la Ley General de Responsabilidades Administrativas se tipifican y sancionan las conductas que van en contra de estos principios, y a su vez la legislación de las entidades federativas prevén otras que igualmente se sancionan como faltas administrativas observando los parámetros de la citada legislación general.

Pues bien, con base en los antecedentes apuntados y a las consideraciones jurídicas que se han expresado, mediante la presente iniciativa se propone adicionar la Ley General de Responsabilidades Administrativas con el objeto de tipificar una conducta que va en detrimento del servicio público y que causa una merma cada vez más constante en las haciendas estatales y municipales: el despido injustificado de servidores públicos, muchas de las veces sin procedimiento previo, siendo este un problema que se da en todo el país y que se ha convertido en una bola de nieve cada vez más grande con deudas millonarias e impagables para las administraciones.

La adición que se propone en la Ley General de Responsabilidades Administrativas toma como ejemplo algunos casos que se han dado a conocer a la opinión pública sobre este problema.

La información sobre este grave problema circula en medios de comunicación desde varios años y el problema es cada vez más generalizado en todo el país. A continuación se citan algunos de estos ejemplos con el encabezado que los medios le han dado a la difusión en sus notas a esta situación:

1. “Laudos millonarios acorralan a 20 ayuntamientos de Guerrero”, *Bajo Palabra*.¹
2. “Gobierno federal arrastra deuda de miles de mdp en juicios laborales que perdió”, *Milenio*.²
3. “Comisión Nacional Bancaria realiza embargos al ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli”, *El Sol de Toluca*.³

4. “Ex empleados municipales de Ozuluama demandan pago de millonario laudo”, *El Sol de Tampico*.⁴

5. “Deben 24 municipios 580 millones de pesos por laudos”, *El Sol de Cuernavaca*.⁵

6. “Ayuntamientos con adeudos millonarios”, *El Sol de Acapulco*.⁶

7. “Administraciones salientes deben informar sobre juicios laborales: iniciativa”, *Mi Morelia.com*.⁷

8. “Tribunal de Arbitraje y Escalafón emitió 53 peticiones de suspensión contra alcaldes en un mes”, *El Informador*.⁸

9. “Diputados pedirán auditoría especial contra el alcalde de Santa María del Río”, *Código San Luis*.⁹

10. “Piden investigar al alcalde de San Pablo del Monte”, *El Sol de Tlaxcala*.¹⁰

11. “El millonario litigio que desfalcó las arcas de Santa María del Río; la otra historia”, *Código San Luis*.¹¹

12. “Zapopan sin suficiencia presupuestal para pago de laudos”, *El Occidental*.¹²

13. “Zapopan desembolsa 121.6 mdp en laudos por despido injustificado de 291 trabajadores”, *Proceso*.¹³

La lista sigue; éstas son algunas de las notas que dan testimonio del problema tan grave que se está registrando en muchas de las administraciones del país y las condenas son cada vez mayores e impagables.

Este problema es cada vez mayor en todo el país y se da a consecuencia de una falta de regulación que inhiba los despidos injustificados y sancione a los responsables que dejan estas herencias a las siguientes administraciones.

En ese sentido, la tipificación de la conducta apuntada al ser generalizada y ser una práctica que se ha estado dando en todo el país, debe estar prevista y sancionada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por ser la legislación adecuada para sancionar

las conductas en el servicio público que vayan en contra de los principios contenidos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución federal, de los cuales cabe tener presentes los de legalidad, honradez y lealtad.

Con base en estos principios, la presente iniciativa se justifica pues la decisión de despedir de manera injustificada a un servidor público cuando no se instauró un procedimiento o a sabiendas de que no se tenían elementos de prueba que comprobarán plenamente la falta cometida, es una práctica evidentemente contraria a la legalidad, honradez y lealtad a la institución.

Una conducta de esa naturaleza lejos de apearse a esos principios demuestra todo lo contrario y debe ser sancionada, porque el funcionario o servidor público que la comete sabiendo que va en contra de los intereses de la institución, debe responder por sus actos y asumir las consecuencias, pero también reparar el daño ocasionado con su propio peculio.

Esta práctica que se refiere es generalizada y tiene un costo económico elevado para muchas administraciones que han tenido que pagar costos millonarios por las conductas de otros que ordenaron el despido arbitrariamente o actuaron confabulados con el servidor público simulando un despido para obtener un beneficio económico redituable a ambos.

En ese sentido, que mediante la presente iniciativa se propone adicionar un artículo 57 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas a efecto de que se sancione al servidor público o funcionario que ordene y ejecute un despido de manera injustificada, sin haber seguido un procedimiento previo o bien simulando el despido integrando el procedimiento con deficiencias cometidas de manera dolosa a fin de darle al trabajador los elementos suficientes para obtener un laudo favorable.

De esta forma al estar previsto como falta administrativa grave podrá sancionarse no solamente al servidor público o funcionario que ordene el despido sino también a quién lo ejecute, cuando se verifiquen y comprueben las circunstancias planteadas, proponiendo una sanción que repare el daño ocasionado y que resarza a la administración pública, es decir se propone que se castigue al mal funcionario con sanción econó-

mica por el importe de la condena que se dicte en el juicio laboral.

Para dar claridad al proyecto de decreto que propongo en la presente iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE INICIATIVA
Sin precedente	Artículo 57 bis. Serán responsables por despido injustificado, los

	<p>servidores públicos que cesen, destituyan o despidan del empleo, cargo o comisión a otros y por esta causa resulte condenada la fuente de trabajo, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <p>I. Sin haber instaurado procedimiento previo;</p> <p>II. A sabiendas de que no existen elementos de prueba que acrediten la falta que se impute; o</p> <p>III. Por acuerdo mutuo o confabulación entre las partes.</p> <p>Los servidores públicos que cometan la falta serán responsables del pago económico de la condena que se dicte por esa causa y quedarán inhabilitados para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta en tanto no resarzan a la institución pública del daño ocasionado.</p> <p>Las faltas anteriores podrán también ser sancionadas con cualquiera de las previstas en la presente ley para las faltas graves.</p> <p>El tribunal, así como los tribunales laborales que dicte la condena por despido injustificado, deberá informar al órgano interno de control o instancia que corresponda para el conocimiento, investigación y sanción de la falta cometida, y en caso de omisión incurrirá en responsabilidad sancionable con la</p>
--	--

	destitución del empleo, cargo o comisión.
--	---

La adición que proponemos pretende inhibir los despidos injustificados dentro del servicio público que se realicen de manera arbitraria o con acuerdo mutuo de las partes, sin que esto exima a las instituciones de sancionar las faltas que cometan los servidores públicos en su desempeño y dictar su cese cuando sea procedente previo procedimiento en el que se acredite plenamente la falta cometida que motive el cese.

Por todos los argumentos señalados en párrafos precedentes se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 57 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Único. Se **adiciona** el artículo 57 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 57 Bis. Serán responsables por despido injustificado, los servidores públicos que cesen, destituyan o despidan del empleo, cargo o comisión a otros y por esta causa resulte condenada la fuente de trabajo, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Sin haber instaurado procedimiento previo;

II. A sabiendas de que no existen elementos de prueba que acrediten la falta que se impute; o

III. Por acuerdo mutuo o confabulación entre las partes.

Los servidores públicos que cometan la falta serán responsables del pago económico de la condena que se dicte por esa causa y quedarán inhabilitados para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta en tanto no resarzan a la institución pública del daño ocasionado.

Las faltas anteriores podrán también ser sancionadas con cualquiera de las previstas en la presente ley para las faltas graves.

El tribunal, así como los tribunales laborales que dicte la condena por despido injustificado, deberá informar al órgano interno de control o instancia que corresponda para el conocimiento, investigación y sanción de la falta cometida, y en caso de omisión incurrirá en responsabilidad sancionable con la destitución del empleo, cargo o comisión.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes en un plazo no mayor a ciento veinte días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 <https://bajopalabra.com.mx/laudos-millonarios-acorralan-a-20-ayuntamientos-de-guerrero>

2 <https://www.milenio.com/politica/gobierno-federal-juicios-millonarios-sme-ffcc>

3 <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/comision-nacional-bancaria-realiza-embargos-al-ayuntamiento-de-cuautitlan-izcalli-4527890.html>

4 <https://www.elsoldetampico.com.mx/local/exempleados-municipales-de-ozuluama-demandan-pago-de-millonario-laudo-4613621.html>

5 <https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/local/deben-24-municipios-580-mdp-por-laudos-3976495.html>

6 <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/local/estado/ayuntamientos-con-adeudos-millonarios-1838065.html>

7 <https://www.mimorelia.com/administraciones-salientes-deben-informar-sobre-juicios-laborales-iniciativa>

8 <https://www.informador.mx/jalisco/Tribunal-de-Arbitraje-y-Escalafon-emitio-53-peticiones-de-suspension-contral-alcaldes-en-un-mes-20180615-0127.html>

9 <https://www.codigosanluis.com/diputados-pediran-auditoria-especial-contral-alcalde-de-santa-maria-del-rio/>

10 <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/piden-investigacion-al-alcalde-de-san-pablo-del-monte-4867338.html>

11 <https://www.codigosanluis.com/el-millonario-litigio-que-desfalco-las-arcas-de-santa-maria-del-rio-la-otra-historia/>

12 <https://www.eloccidental.com.mx/local/noticias-economia-zapopan-sin-suficiencia-presupuestal-para-pago-de-laudos-6095447.html>

13 <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/12/15/zapopan-desembolsa-1216-mdp-en-laudos-por-despido-injustificado-de-291-trabajadores-254640.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputados: Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, Irene García Martínez, María del Refugio Alvarado Romo, Susana Priscila Álvarez Hernández, Jacobo David Cheja Alfaro, Juan Martín Espinoza Cárdenas, José Eduardo Esquer Escobar, Jorge Alcibádes García Lara, María Libier González Anaya, Geraldina Isabel Herrera Vega, Humberto Ramón Jarero Cornejo, Pilar Lozano Mac Donald, Julieta Macías Rábago, Adriana Gabriela Medina Ortiz, Dulce María Méndez de la Luz Dautón, Violeta Mariana Parra García, Mario Alberto Rodríguez Carrillo, Ariel Rodríguez Vázquez, Ruth Salinas Reyes, Irma Sánchez Manzo, Martha Angélica Tagle Martínez, Luis Enrique Vargas Díaz, Martha Angélica Zamudio Macías.

(Rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 91, 92 Y 96 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA ARLETT AGUILAR MOLINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

La suscrita **Leticia Arlett Aguilar Molina**, diputada a la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, de conformidad con el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta por su conducto iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 91, 92 y 96 de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad a la siguiente:

Exposición de Motivos

A partir de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1970, entre otros, se incorporó un Capítulo VI de su Título Tercero, denominado “Condiciones de Trabajo”, en el cual figuran desde entonces los artículos motivo de esta iniciativa: 91, 92 y 96.

El Apartado A, fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció en su primer párrafo, que el salario mínimo general es de aplicación en las áreas geográficas que se determinen, ello por medio de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, lo cual la ley reglamentaria –Ley Federal del Trabajo–, en sus artículos 91, 92 y 96 ataja para disponer dichas directrices constitucionales.

Para el año de 1986, se aprobó por este Congreso de la Unión, reformas a la fracción VI, inciso A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se modificó y agregó el concepto “zona económica” y en su lugar el de “zona geográfica” y desde entonces la existencia de una sola Comisión Nacional de los Salarios Mínimos: CONASAMI.

No obstante, no se asientan con claridad los motivos, razones y circunstancias que orienten y sostengan el por qué del establecimiento de áreas geográficas de aplicación. Ni en las disposiciones constitucionales ni en las legales.

Las áreas geográficas han transitado desde tres a dos, con las literales A, B y C, y las respectivas variantes en los montos establecidos como salario mínimo general para cada una de ellas, de más a menos; posteriormente se establecieron las áreas geográficas A y B y, finalmente, área geográfica de la Zona Libre de la Frontera Norte y Resto del País, a partir del mes de enero de 2019.

Actualmente cada área establecida cuenta con un tipo de salario mínimo general distinto:

- Para el área geográfica denominada Zona Libre de la Frontera Norte el salario mínimo general se estableció para este año 2021 por la cantidad de \$213.39.

- Para la zona del resto del país, el salario mínimo general se estableció para este año de 2021 la cantidad de \$141.70.

Lo anterior, de acuerdo al Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 2020, en el cual, entre otras publicaciones figura la resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con efectos a partir del uno de enero de 2021.

Desde una perspectiva estrictamente constitucional, el salario mínimo debe ser suficiente para cubrir las necesidades materiales, sociales, culturales y para proveer de educación obligatoria a los hijos de los trabajadores. Dichas disposiciones obedecen a un carácter de clase tendiente a proteger y procurar a los económicamente débiles frente a los empleadores, sin embargo, ello no se ve reflejado en términos prácticos en las resoluciones que año con año emite la CONASAMI al fijar el salario mínimo general para el país.

El salario, constituye parte esencial de los derechos humanos constitucionales y legales e incluso convencionales, como lo señalan los artículos 1, 2 punto 1 y 12 punto 1, del CONVENIO NUMERO 95 RELATIVO A LA PROTECCIÓN DEL SALARIO, APROBADO POR LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN SU TRIGÉSIMA SEGUNDA REUNIÓN, EN LA CIUDAD DE GINEBRA, SUIZA, EL 8 DE JULIO DE 1949. Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 12 de diciembre de 1955, que establecen lo siguiente:

Artículo 1. *A los efectos del presente Convenio, el término “salario” significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.*

Artículo 2.-1. *El presente Convenio se aplica a todas las personas a quienes se pague o deba pagarse un salario.*

Artículo 12.-1. *El salario se deberá pagar a intervalos regulares. A menos que existan otros arreglos satisfactorios que garanticen el pago del salario a intervalos regulares, los intervalos a los que el salario deba pagarse se establecerán por la legislación nacional o se fijarán por un contrato colectivo o un laudo arbitral.*

La Organización Internacional del Trabajo ha sostenido que el salario mínimo, es el mínimo vital para el sostenimiento del trabajador, pero la remuneración debe ser equitativa y satisfactoria, de tal forma que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, con el complemento que en su caso se establezca por medio de la seguridad social o la asistencia social.

Por las razones anotadas, es decir, que el salario mínimo debe cubrir las necesidades vitales del trabajador, pero además de su familia, es que no es posible que su aumento y también la demarcación de su aplicación en zonas geográficas no se base en estudios de las necesidades humanas sustanciales y que solamente se tenga como referente diversos índices inflacionarios y económicos, tanto nacionales como internacionales. La aspiración del Constituyente fue que “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.”

Ahora bien, el establecimiento de dos áreas geográficas con diferente salario mínimo general, no tiene sustento legal y justo alguno con relación a la diferencia en su monto, por el contrario, divide en dos las posibilidades de poder atender en mejor posibilidad las necesidades de un jefe de familia como ya se anotó.

Lo anterior es así, ya que tanto la resolución del H. Consejo de la CONSAMI para el año 2018, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 2018 en donde se establecen las dos áreas geográficas vigente Zona Libre de la Frontera Norte y Zona Resto de Municipios del País y Alcaldías de la Ciudad de México, y los dos tipos de salarios generales diarios, NO SUSTENTAN LA RAZÓN JURÍDICA POR LA CUAL SE CREAN LA ZONA LIBRE DE LA FRONTERA NORTE Y CON UNA DIFERENCIA SALARIAL SIGNIFICATIVA. No existe en ninguno de los decretos a que obedece que la Zona Li-

bre de la Frontera Norte se le asigne un salario mínimo general muy distinto a la del resto del país. Carece en todas sus partes de justificaciones legales y económicas al respecto.

Por el contrario, con datos e informes estadísticos, tan sólo del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se tiene que solamente 14 entidades federativas tienen el menor índice de pobreza, que corresponden en su mayoría, a la zona fronteriza del norte del país. Y para el sureste, con excepción de Quintana Roo, se encuentran los mayores índices de pobreza, y en extremo los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, como se muestra a continuación:



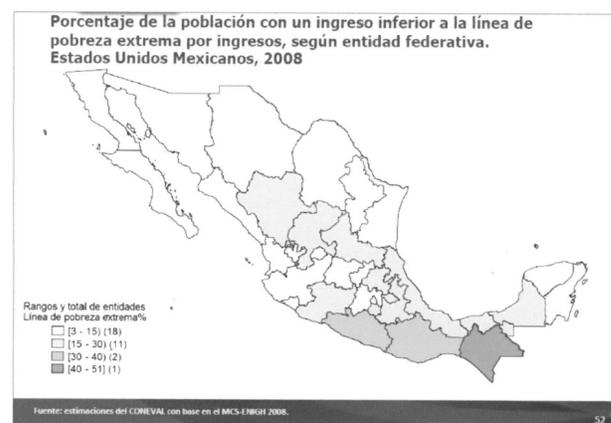
De ahí que la diferencia salarial entre una zona y otra, establece una gran diferenciación, sosteniendo dos tipos de mexicanos, que, en otros aspectos vulnera el principio de derecho laboral que señala qué a trabajo igual, salario igual. Y más aún, para zona de la frontera norte se fijó un salario mínimo general significativamente diferente al del resto del país, cuando consta en información oficial y pública que ese resto del país, concretamente el sureste mantiene los índices más bajos prácticamente en todos los órdenes: educación, fuentes de trabajo, vivienda digna, alimentación, infraestructura, etcétera. Por lo que debe tener fijado como salario mínimo general, el equivalente al de las Zona Libre de la Frontera Norte, lo que se traduce en que se señale como área geográfica aplicativa para el salario mínimo general en forma anual, TODO LA REPUBLICA MEXICANA y un salario mayor, para las entidades federativas y/o municipios que se encuentren determinados con mayores porcentajes de pobreza o pobreza extrema. Por otra parte, la pobreza extrema se

sitúa justamente muy lejos de la zona de la frontera norte:



Por lo que propongo la homologación en todo el territorio nacional de un sólo salario mínimo general equivalente al que se asignó a la llamada Zona Libre de la Frontera Norte y desde luego, que se elimine la división del territorio nacional en áreas geográficas para la asignación o fijación del salario mínimo general. Lo que, desde luego no contraria a la Constitución, tomando en cuenta que el dispositivo correspondiente artículo 123, apartado A, fracción VI, primer párrafo, establece que “regirán (el salario mínimo) en las áreas geográficas que se determinen”, es decir, que la CONASAMI, está facultada para tal fin, determinando el área geográfica de aplicación, la cual no necesariamente deben ser varias, sino también solamente una. Máxime que la zona del país con mayor afectación económica lo es la del sureste de nuestra república.

La población con un ingreso inferior a la línea de la pobreza extrema, de igual forma, no se sitúa en la Frontera Norte, sino más bien en la zona sureste del país:



Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de reforma, en los siguientes términos:

Decreto por el que se reforman los artículos 91, 92 y 96 de la Ley Federal del Trabajo.

Único. Se reforman los artículos 91, 92 y 96 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 91. El salario mínimo será general y de aplicación para toda el área geográfica de la República Mexicana o profesionales, para una rama determinada de la actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales en todo el país.

Artículo 92. El salario mínimo general regirá para todos los trabajadores en toda la geografía nacional, en forma independiente del establecido para las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales que fije la ley.

Artículo 96. La Comisión Nacional determinará, de conformidad a los índices de pobreza y de pobreza extrema que publiquen los organismos públicos encargados de efectuar dichos estudios, análisis y estadísticas, en qué entidades federativas y a qué municipios, debe fijarse un salario mínimo general mayor al del resto del país.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro.
Ciudad de México, 20 de abril del 2021.

Diputada Leticia Arlett Aguilar Molina (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY PARA EL USO DE CUBREBOCAS Y MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PREVENCIÓN DE COVID-19, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ANTONIO ORTEGA MARTÍNEZ Y FRIDA ALEJANDRA ESPARZA MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quienes suscriben, **diputada Frida Alejandra Esparza Márquez** y **diputado Antonio Ortega Martínez**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 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 expide la Ley para el Uso de Cubrebocas y Medidas Sanitarias para la Prevención de Covid-19.

Exposición de Motivos

La Organización Mundial de la Salud declaró al brote del virus SARS-CoV2 (Covid-19) una emergencia de salud pública de importancia internacional y, el 11 de marzo de 2020, una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que los han confirmado.

Así, dicha situación tan grave ameritó el establecimiento de medidas preventivas urgentes, principalmente en relación con las personas que tienen mayor riesgo, como lo son los adultos mayores y aquellas que tengan afectaciones de salud, pero también para garantizar la salud de las demás personas como derecho humano.

El artículo cuarto de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud entendido como, el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.

En ese sentido, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la protección de la salud a la población, a través de la garantía al acceso adecuado a servicios de salud que ofrece el sistema público y el establecimiento de medidas extraordinarias para el control de la pandemia.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud ha creado una página para seguimiento e información acerca del Covid-19, donde se generan noticias diariamente y se da sustento científico a las recomendaciones para hacer frente a la enfermedad, tanto para evitar el contagio como para atender la enfermedad propia.

En este sentido, la prevención y control de transmisión de la enfermedad Covid-19, representa una medida de fortalecimiento y protección al derecho humano de salud de las personas regulado convencional y constitucionalmente, en virtud de que su objeto es disminuir, en la medida de lo posible, la proliferación exponencial del virus SARS-CoV2.

La Organización Mundial de la Salud, ha referido que las mascarillas son esenciales para eliminar la transmisión y salvar vidas, reducen el posible riesgo de exposición a los virus de una persona infectada por Covid-19, sea o no asintomática. A su vez, indica que las personas están protegidas contra la infección y, finalmente, refiere que si las utilizan personas infectadas, las mascarillas impiden que el virus siga transmitiéndose¹.

El citado organismo internacional ha recomendado a las autoridades competentes de los estados, acerca del uso de mascarillas de manera general, regido por un enfoque de riesgo centrado en los criterios siguientes²:

- La finalidad del uso de la mascarilla.

Si la intención es prevenir que el individuo infectado transmita el virus a otros (es decir, control de fuentes) o brindar protección a una persona sana contra la infección (es decir, prevención).

- El riesgo de exposición al virus de Covid-19:

Debido a las características epidemiológicas y la intensidad del contagio en la población: si hay transmisión comunitaria y es poca o nula la capacidad para aplicar otras medidas de contención como el rastreo de contactos, la capacidad para efectuar pruebas de laboratorio y aislar y atender a los casos presuntos y confirmados.

El esfuerzo realizado por los gobiernos estatales y el gobierno federal para atender la emergencia sanitaria

ha brindado algunos frutos, después de tener momentos donde las ocupaciones hospitalarias en la Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México y Baja California rebasaron el 90%; las medidas de sana distancia y la campaña “quédate en casa” lograron bajar esos números y hoy, después de más de dos millones de contagios y más de 200 mil muertes, tenemos descenso de casos.

Sin embargo, las vacaciones de Semana Santa podrían volver a encender las alertas de contagio en el transcurso de las próximas semanas, notas periodísticas nos mencionan ocupaciones hoteleras de gran magnitud en los principales destinos turísticos del país, sin las medidas de sana distancia que se exigen.

El problema radica en que aún no existen medidas generales aplicables a todo el país para la contención de la pandemia, así, estados como Coahuila, Sonora, Zacatecas, Morelos y Michoacán han creado leyes para el uso obligatorio de cubrebocas; otros más como Nuevo León, el Estado de México y la Ciudad de México han creado acuerdos que solicitan el uso de cubrebocas y adoptar las medidas de distancia social.

El esfuerzo de la aplicación de la vacuna a adultos mayores será importante siempre y cuando logremos tener disposiciones claras y obligatorias a seguir en lo que la población espera su turno para la vacunación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Cámara el siguiente proyecto de decreto por el que se expide la:

Ley para el Uso de Cubrebocas y Medidas Sanitarias para la Prevención de Covid-19

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto establecer medidas de prevención y cuidado de la salud para atender la emergencia sanitaria originada por la enfermedad Covid-19, y sancionar su incumplimiento.

Artículo 2. En lo no previsto por esta ley, será aplicable lo dispuesto en la Ley General de Salud y las disposiciones generales que dicte el Consejo de Salubridad General.

Artículo 3. Para efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Secretaría: La Secretaría de Salud;
- II. Consejo: Consejo de Salubridad General;
- III. Medidas: Las medidas sanitarias establecidas en el artículo 9 de la presente ley;
- IV. Espacio Público: Espacio de propiedad pública, dominio y uso público donde el paso no puede ser restringido por criterios de propiedad privada;
- V. Cubrebocas de grado comercial: Mascarilla, máscara autofiltrante o cubierta facial de uso sanitario para cubrir nariz y boca elaborados con materiales de polipropileno, algodón, poliéster, celulosa, seda o nailon que tengan al menos tres capas de filtración;
- VI. Cubrebocas de grado médico: Mascarilla que cuente con certificados de conformidad con normas internacionales o nacionales, sujetos a reglamentación y clasificados como equipo de protección personal;
- VII. Desinfectante: Desinfectante cutáneo con base de alcohol al 70% en cualquiera de sus presentaciones;

CAPÍTULO II DEL USO OBLIGATORIO DEL CUBREBOCAS

Artículo 4. Es obligatorio el uso de cubrebocas de grado comercial en espacios públicos o con concentraciones mayores a diez personas; incluidos lugares de culto religioso, centros de trabajo, instituciones educativas, centros comerciales, centros de salud y medios de transporte público.

Artículo 5. Es obligatorio el uso de cubrebocas de grado médico para personal que labore en hospitales, centros de salud, consultorios dentales y en general, en cualquier espacio donde exista un contacto directo e intensivo con personas probables portadoras del virus SARS-Cov2.

Artículo 6. Queda excluida del uso de cubrebocas cualquier persona que presente recomendación médica de no uso, misma que deberá estar firmada por el médico responsable y deberá contener su cédula profesional, este documento deberá ser presentado a quie-

nes estén a cargo del control de acceso a los lugares y a las autoridades que así lo requieran.

El uso de cubrebocas en menores de doce años de edad deberá ser bajo la supervisión de un adulto.

Artículo 7. Concluida la vida útil de los cubrebocas elaborados con materiales desechables, deberán ser destruidos y colocados en una bolsa aislante para posteriormente ser desechados.

CAPÍTULO III DE LAS MEDIDAS SANITARIAS DE PREVENCIÓN

Artículo 8. Son medidas sanitarias de prevención:

- I. El lavado constante de manos con agua y jabón;
- II. La aplicación de desinfectante en manos;
- III. La desinfección constante de superficies de uso compartido;
- IV. El lavado de cubrebocas reusable al menos una vez por día;
- V. Las medidas de sana distancia dictadas por el Consejo;
- VI. No tocarse nariz ni cara;
- VII. Cubrir con un pañuelo desechable o con el antebrazo la nariz y boca al estornudar o toser; y
- VIII. No saludar de mano, beso, o abrazo.

Artículo 9. Las medidas deben ser observadas en todo el territorio nacional y deberá procurarse llevarlas a cabo.

CAPÍTULO III DE LA DIFUSIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN

Artículo 10. Los lugares y establecimientos sujetos a la presente ley deberán señalar de manera clara y enfática las medidas que exigirán para el acceso a las instalaciones.

Las autoridades federales, estatales y municipales deberán difundir la obligatoriedad y el uso correcto de cubrebocas.

CAPÍTULO IV DE LAS SANCIONES

Artículo 11. Las personas que incumplan las medidas sanitarias obligatorias previstas en esta ley, le serán aplicadas las siguientes sanciones:

- I. Amonestación con apercibimiento;
- II. Multa;
- III. Arresto hasta por doce horas.

Artículo 12. Se hará una amonestación con apercibimiento en caso de no cumplir por primera vez lo establecido en la presente ley.

Será acreedor a una multa de una hasta cinco veces la Unidad de Medida y Actualización diraria, a quien infrinja las disposiciones de esta ley y se resista al apercibimiento.

Será acreedor a arresto hasta por doce horas quien ha reincidido en el incumplimiento de la presente ley.

Los servicios de seguridad privada y las administraciones de los establecimientos comerciales tienen la obligación de hacer cumplir esta ley, quienes deberán pedir la ayuda de las autoridades para el cumplimiento de estas medidas.

Los establecimientos, oficinas gubernamentales y hospitales deberán de reservarse el derecho de admisión a quienes incumplan con estas medidas.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y continuará vigente hasta que el Consejo determine, mediante acuerdo, que la epidemia de enfermedad por el viruso SARS-Cov2 (Covid-19) ha terminado.

Segundo. Los congresos estatales deberán, en un plazo no mayor a 15 días, establecer las disposiciones ne-

cesarias para el cumplimiento de la presente Ley, las Entidades Federativas que ya han publicado normatividad al respecto, deberán revisar su adecuación con la presente norma.

Notas:

1 “¿Por qué debemos usar mascarilla?”, consultable en la dirección electrónica:

<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-oncovid-19-and-masks>

2 Organización Mundial de la Salud. **Recomendación sobre el uso de mascarillas en el contexto de la Covid-19. Orientaciones provisionales. 5 de junio de 2020.** Visible en el enlace

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332657/WHO-2019-nCov-IPC_Masks-2020.4-spa.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputado Antonio Ortega Martínez (rúbrica)

Diputada Frida Alejandra Esparza Márquez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Lorenia Iveth Valles Sampedro, diputada de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cá-

mara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente.

Planteamiento del problema

La presente iniciativa plantea incluir en el artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la protección y conservación de los cultivos nativos originarios de nuestro país, incluidos aquellos que históricamente han sido asimilados a la dieta nacional.

Cabe recordar que México forma parte de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, misma que se refiere a 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 reconocen 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 interacción 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. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sustentable.

Como es evidente para el caso de la presente iniciativa se reconoce el vínculo entre el derecho humano a la alimentación adecuada establecido en el artículo 4o. constitucional con la conservación del patrimonio alimentario.

Argumentación¹

La protección de los cultivos originarios es de enorme importancia para la viabilidad alimentaria de las mexicanas y los mexicanos. México tiene una amplia variedad de cultivos que se utilizan en la alimentación base, son alrededor de 232 cultivos, de los cuales 53

son especies nativas, hecho que muestra que nuestras cocinas utilizan ingredientes muy por encima del ámbito mundial, ya que 90 por ciento de los alimentos se basan solamente en 20 cultivos; de ahí que los recursos fitogenéticos son una auténtica fuente de diversidad, de resistencia a condiciones adversas y de nuevas alternativas de alimentos.

Es innegable el hecho que esta gran diversidad fitogenética ha sido construida por nuestras comunidades rurales, en particular por nuestras comunidades indígenas, que han sabido transformar a través del tiempo los frutos de la tierra.

Los productos originarios que se han sembrado en Mesoamérica desde tiempos inmemorables, actualmente constituyen la fuente de recursos naturales más importantes en la alimentación mundial. La amplia cultura gastronómica con que cuenta México no tiene comparación. Las culturas del Chile, el maíz y el frijol constituyen la trilogía de la alimentación en la cual se basan las grandes civilizaciones ancestrales.

Esta alimentación que implica varias culturas alimentarias en nuestros días, todas acompañada de técnicas y tecnologías con las que se construyen los diferentes platillos regionales de nuestra cocina, demuestra una vez más, que la alimentación siempre ha sido parte importante de nuestro pueblo.

Indiscutiblemente el tema del patrimonio alimentario y las cocinas tradicionales son siempre vistos como un valor turístico más que como un valor cultural y nutricional, y eso es porque aun no existe una suficiente conciencia sobre lo que tenemos como valor alimenticio y los diversos usos que se le da. Optamos por alimentarnos con comida que no es nuestra, que proviene de otros países bajo la figura de comida rápida, con alto contenido de grasas saturadas y bajo valor proteínico que dañan a nuestro organismo.

Hemos transformado nuestra cocina al grado tal que sustituimos nuestra base alimenticia en detrimento de la gran variedad de especies y cultivos que tenemos en el país, muchos de ellos son aun resguardados por nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes que sustentan la cultura nacional.

Los ingredientes utilizados en la cocina tienen una íntima relación con el entorno biológico ya que su per-

manencia implica también salvaguardar la diversidad de especies que utilizamos en la preparación de alimentos. Entre más se pierdan especies o cultivos estamos también perdiendo parte de nuestra diversidad alimentaria.

El sentido de pertenencia nos remite a sintetizar nuestra apreciación de lo que somos y cómo manifestamos nuestra forma de interpretar lo que nos rodea. Esto ha sido una de las formas en que se conciben las aportaciones hechas por los pueblos originarios.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XIX. ...

XX. ...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fi-

nes que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca. **Asimismo, establecerá las disposiciones tendentes a garantizar la protección y conservación de los cultivos originarios del país y de aquellos históricamente asimilados a la dieta nacional.**

Transitorio

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

Nota

1 La argumentación que aquí se presenta va a estar presente en las diversas iniciativas que presentaré sobre la materia de patrimonio alimentario pero que por tratarse de diversos artículos se presentan de manera separada.

Palacio Legislativo, a 20 de abril de 2021.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA ROMERO LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Gloria Romero León, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, numeral 1, fracción IX, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los ar-

títulos 4o., 14, 72 y 104 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a efecto de que se establezcan las responsabilidades de las autoridades penitenciarias en la administración del sistema federal penitenciario en materia de la reinserción social para que esta sea efectiva, procurando que las personas privadas de su libertad no vuelvan a delinquir, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

En 1957, el Consejo Económico y Social de la ONU aprobó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos con el objeto de establecer los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria, la práctica relativa al tratamiento de los reclusos y los derechos de los internos; al respecto, en 1971 se publicó en México la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (LENMSRSS) con el objeto de estructurar el sistema penitenciario en la República, el cual, a partir de entonces, se organizó sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, degeneró en centros de reclusión sobrepoblados con falta de recursos suficientes y de personal calificado, por lo que se planteó reformar los ordenamientos jurídicos que permitieran la renovación del sistema penitenciario mexicano para reestructurarlo de forma integral, cambiando la concepción de los centros de reclusión convirtiéndolos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción y mejorar las instalaciones.

A pesar de lo anterior, la estrategia penitenciaria 2008-2012 señaló que la carencia de actividades estructurales para la reinserción social de los internos y la existencia de un marco jurídico ambiguo e insuficiente convirtió a los centros penitenciarios en un eslabón más en la cadena delictiva, ordenamientos legales y normativos que propiciaron la discrecionalidad, vulneraron el principio de certeza jurídica, existiendo una dispersión normativa, violación de derechos humanos de los internos y corrupción, por lo que en el 2008, se modificó el artículo 18 constitucional, que implicó un partaguas para el sistema penitenciario mexicano, al

sustituir el concepto de readaptación por el de reinserción social, a efecto de que el sistema penitenciario garantizara las condiciones para que las personas ex presas, privadas de la libertad por quebrar una norma, tuvieran la oportunidad de reparar el daño y reinserirse en el orden social; como consecuencia de dicha reforma, en el ámbito penal, se establecieron las bases para un nuevo sistema de justicia.

En el PND 2013-2018 se señaló que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012, en 2011, aproximadamente 58.0 por ciento de la población consideró la inseguridad como su principal preocupación, y entre 2010 y 2011, el número de víctimas del delito aumentó de 17.8 a 18.7 millones. Ante esto, en 2013, se transfirieron las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación, estableciendo como parte de su mandato la formulación y ejecución de las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes, mientras que sus funciones se transfirieron al comisionado nacional de Seguridad (CNS), al cual se adscribió el órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

En 2016 se publicó la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), como respuesta a la problemática relacionada con la sobrepoblación, que a su vez generaba el hacinamiento, la falta de higiene, condiciones insalubres dentro de los centros, así como a la problemática de autogobiernos, falta de gobernabilidad al interior de los centros y la reincidencia; todo ello en perjuicio de los objetivos de la reinserción social y de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad (PPL); en dicha ley se establece que, el OADPRS organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los centros penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad.

Con esta ley, a diferencia de la abrogada, ya no se habla de una readaptación social sino más bien de una reinserción social teniendo como base 5 ejes y siempre

atendiendo a los Derechos humanos, con el propósito de que al cumplir con su pena no les sea complicado integrarse, pasando de ser un objeto de tratamiento a un sujeto de derechos y obligaciones; antes se hablaba del derecho penal de acto y derecho penal de autor y la readaptación social inscribía en el viejo modelo del derecho penal de autos, haciendo referencia a que el problema está dentro de la persona, por lo que había que corregirla para hacerla funcionar correctamente, en esta ley ya se habla del derecho penal de acto, es decir, asumir su responsabilidad recibiendo una consecuencia estableciendo límites, siendo esta la reinserción al aplicarse una resolución judicial, por lo que se cambió entonces el concepto de un ser anormal a un sujeto que tiene una responsabilidad que enfrenta ante el estado y se logró el objetivo de disminuir la sobrepoblación al reducir el catálogo de delitos graves permitiendo que sus procesos de juicio se lleven por fuera, al cambiar igualmente el mecanismo de proceso penal con la implementación del proceso de litis abierta, calificando la detención y vinculando al proceso en una audiencia intermedia, permitiendo que un gran número de procesos que se lleven a cabo en libertad.

En 2017, el OADPRS contó con 20 centros penitenciarios federales, de los cuales ninguno presentó problemas de sobrepoblación, este año hubo una gran disminución de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas recluidas en los centros penitenciarios a su cargo, en comparación de los años anteriores en donde se recibían un promedio de mil 500 quejas al año, pasando a 377 en este año, que de acuerdo con la CNDH, se debió a la implantación del sistema de justicia penal acusatorio que, además de disminuir la sobrepoblación en los centros penitenciarios mediante la no detención de los inculcados, se procuró el respeto a los derechos humanos de las personas que fueron sometidas a un proceso legal.

La política de reinserción social está a cargo de dos instituciones: la Segob, cuya función corresponde al diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de la política y el OADPRS como responsable de la administración del sistema federal penitenciario, mediante los tratamientos de reinserción con base en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, con seguridad, suficiencia de espacios y personal penitenciario profesionalizado, mientras que la protección de los derechos humanos de las personas

privadas de su libertad se encuentra a cargo de la CNDH.

Las personas que se encuentran en centros penitenciarios han sido sancionadas con la privación de su libertad por haber cometido algún delito, siendo este el lugar donde cumplen su pena y si bien, nuestro sistema penitenciario tiene como fin hacer cumplir las penas impuestas a quienes hayan cometido efectivamente una conducta típica antijurídica y culpable, se ha señalado en diversas ocasiones al mismo sistema por encarcelar a personas inocentes e independientemente de este señalamiento, siempre va a existir la posibilidad de que se enjuicie injustamente por diversas razones, ya sea por omisiones dentro del proceso, por la falta de una buena defensa o porque la contraparte pudo generar más ánimo de convicción en el juzgador, es decir, no es posible asegurar la inexistencia de un margen de error, ni que las sentencias dictadas sean siempre justas, por lo que no toda la gente reclutada dentro de los centros penitenciarios pertenece ahí.

En promedio los delitos de fuero común contra el patrimonio representan la mayor cantidad de las PPL de acuerdo con las estadísticas sobre el sistema penitenciario en México siendo el robo la principal causa y la educación media el nivel de educación promedio de las personas que se encuentran dentro de los centros; esto sumado al tipo de delitos que se cometen evidencia que se discrimina la marginación, es decir llegan a delinquir al no tener otras oportunidades o se encuentran dentro de la cárcel al encontrarse en una situación económica que no les permite pagar una defensa adecuada, criminalizando así altamente la pobreza en el sistema de justicia.

Lo anterior para reflejar que no necesariamente los que se encuentran dentro de los centros penitenciarios representan un peligro grave para la sociedad, sin embargo, la mayoría por el hecho de haber ingresado por un periodo de tiempo en ellos, se enfrenta a salir con constantes tratos de discriminación, lo cual genera que la marginación subsista, o inclusive se potencialice al contar con una variable más, haber estado en prisión, haciéndose relevante la pregunta Realmente los estamos reinsertando a la sociedad? Hemos generado este concepto de los centros penitenciarios como los espacios donde se encuentra el mal de la comunidad, permitiendo que nosotros como sociedad no asumamos la responsabilidad de que uno mismo forma parte de es-

ta estructura que hace que la persona delinca. Evidentemente hay un estigma respecto a ese tema dentro de la sociedad y las instituciones, el cual les genera desconfianza que algún sujeto haya salido de un centro penitenciario, por lo que en varios países al cumplir la sentencia, se eliminan los antecedentes penales de manera pública, pues de lo contrario inmediatamente le generan un rechazo a la persona, como sucede en México en donde al solicitar un empleo, uno de los requisitos principales es la carta de no antecedente penales.

En este sentido también se tiene que considerar que si bien no todas las personas son peligrosas, ante la falta de separación de los reclusos por su pasado delictivo para evitar la influencia nociva, estas llegan a un lugar altamente criminal con personas de alta peligrosidad existiendo una posibilidad de contagio, agregando el conocimiento de que al salir encontrarán una realidad totalmente desfasada a lo que dejaron en un principio, llegando a generarles con el paso del tiempo un arraigo carcelario. Hay autores que incluso hablan de una muerte social, el cual trata de un proceso de desconfianza y aislamiento mutuo, proveniente tanto de la sociedad como del ex interno y se da cuando un individuo ya no es reconocido como socialmente competente ni responsable, es decir que al salir ya no pertenecen a un grupo social, pues se han rotos los lazos que los unen, prefiriendo quedarse dentro de los centros, a tal grado que existe gente que deciden aferrarse a no recuperar su libertad, amenazando con cometer otro delito con tal de regresar. No son aceptados en su círculo social, no cuentan con ningún apoyo, ni logran conseguir empleo, reincidiendo entonces para conseguir como mínimo alimentos y un lugar donde dormir.

Para atender esta problemática, el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, facultando al OADPRS para lograr dicho objetivo, sin embargo la vida cotidiana de la persona en sociedad comprende más allá de estas cinco bases, a saber, es común ver a un gran número de expresos abandonados por sus redes de apoyo, por lo que a pesar haber conseguido trabajo se ven interrumpidos en su desarrollo ante los problemas emo-

cionales, familiares y sociales que viven, en muchas ocasiones el arraigo carcelario que se mencionaba se genera porque la persona al perder su libertad desvanece su esperanza, sin embargo al recibir visitas de su núcleo familiar se alimenta esa esperanza que había perdido, motivo por el cual debemos de enfocarnos en un principio de indulgencia atendiendo con suma importancia y trabajando en los factores crimino iminentes, aquello que rodea e impulsa al ser a cometer la conducta criminal y tratar de trabajar en dichos factores, pues esta problemática no siempre se podrá solucionar, que si bien ha generado grandes avances, otorgando trabajos; hay que ver al individuo de una forma más compleja, y determinar en base a sus facultades y de manera individualizada su plan de desarrollo de forma integral.

Además cualquiera de estas bases, incluyendo el trabajo y estudio, hasta hoy en día son opcionales, por lo que hay gente que decide trabajar, gente que decide no hacer ni aprender nada por lo que al cumplir con su sentencia sale igual que cuando se internó y gente que decide realizar otro tipo de actividades disponibles, mismas que se les puntúan al cumplir con ciertos criterios establecidos por el centro penitenciario para así obtener el beneficio de libertad anticipada, siempre con apego al art 22 Constitucional primer párrafo respecto a la proporcionalidad de la pena, al respecto, los internos suelen hablar de una mala toma de decisiones por lo que requieren del apoyo de la administración penitenciaria para que los guíen y apoyen dándoles las herramientas para enseñarles efectivamente oficios profesionalizados, pues existen varios oficios dentro de los centros que al ser poco profesionalizados como los que consisten en hacer cajas, macramé, poco les serán útiles al enfrentarse al mundo real actual en sociedad, más bien, los esfuerzos deben de ser en vinculación con la sociedad civil para generar microempresas o talleres donde te profesionalicen para determinada labor y asignar presupuesto para proyectos profesionales.

Siendo entonces necesarios, que el estado provea las herramientas necesarias para el desarrollo de las personas privadas de su libertad, mismas que serán indispensables para que su comunidad aprenda a ser productiva, pues al salir y no haber desarrollado otras habilidades para explorar, aunado a que han perdido el vínculo con sus familiares, quedándose sin hogar y siendo rechazados por sus comunidades o que por lo

contrario, regresa al mismo círculo social, a hacer lo mismo que hacían antes, pues no encuentran otra alternativa, ni conocen otras opciones o no se las otorgamos a tiempo, también se ven orillados a reincidir; dándole un enfoque de trato social con el plan de actividades, antes llamado programa de reinserción social en cumplimiento a lo que establece la constitución en su art 18 “incorporarse a la sociedad, con una reinserción social efectiva y procurando que no vuelva a delinquir”, esto, implementando soluciones psicosociales, científicas y fomentando una ciudadanía más interesada en el desarrollo democrático de su ambiente, con el propósito también de potencializar el número de personas a las cuales se les otorgue el beneficio de la preliberación, a fin de disminuir la probabilidad de que sean contaminadas y haya una menor reincidencia ya que en los últimos años el número de preliberaciones otorgadas a los presos en México cada vez ha disminuido más.

Adicionalmente, desde 2011, como se ha mencionado, las bases de la reinserción siempre deben de ir protegiendo los Derechos Humanos y lo ideal sería que el fortalecimiento de las mismas le competa a la autoridad experta en cada una de las áreas, es decir en el caso del trabajo y capacitación de trabajo la responsabilidad debería de recaer en manos de la Secretaría de Trabajo, respecto a la salud en la Secretaría de Salud, la base de la educación en la Secretaría de Educación Pública y en el deporte a la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, a través de un comité intersecretarial en donde se puedan buscar insumos idóneos para reforzar las bases de la reinserción, fungiendo la autoridad penitenciarias como el puente facilitador entre los expertos especializados al interior de los centros, pues las bases de la reinserción social las brinda el Sistema Penitenciario al estar interno, pero el fortalecimiento se tiene que dar fuera, por lo cual sería muy efectivo procurar que el sujeto no vuelva a delinquir teniendo el juez de ejecución, único facultado para otorgar la preliberación, la responsabilidad de generar la medida correspondiente de seguridad y seguimiento para el ex convicto, junto con la ayuda de los organismos ya enunciados.

Esta iniciativa busca dar claridad plena al concepto de reinserción social, a fin de lo dejarlo a la interpretación de cada individuo, entendiéndolo entonces como el regreso de la persona a un estilo de vida prosocial, que comprende no solo que la persona deje de delinquir al

reintegrarse, sino que también se deje atrás su condena y los perjuicios a ésta.

2. Justificación

Actualización de la normativa del Sistema Federal Penitenciario

La Ley Nacional de Ejecución Penal se publicó el 16 de junio de 2016, la cual, en su artículo quinto transitorio señala que cualquier normativa que la contravena se debería modificarse en un plazo no mayor a 180 días naturales después su publicación en el DOF, por lo que la ASF durante la revisión del ejercicio fiscal 2017 examinó el manual de organización y el reglamento del OADPRS, el reglamento de los Cefereso y los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

De lo que se verificó que los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario sí se actualizaron dentro del plazo, mientras que el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, ni el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, hasta la fecha del 31 de diciembre de 2017, se habían actualizado, es decir, 383 días después de vencido el plazo; respecto a lo que el OADPRS indicó que se encuentra en espera de que la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Segob emita el dictamen favorable al nuevo reglamento, a efecto de poder alinear el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social y el Manual de Organización General.

Ante la falta de este marco regulatorio para instrumentar operativamente la Ley Nacional de Ejecución Penal se originaron imprecisiones en la interpretación de la ley en el concepto de reinserción social, los medios para lograrla, los apoyos pospenales y los registros de la reincidencia delictiva; en consecuencia, el registro de la información emitida por el OADRPS fue incompleto, y ocasionó limitantes para evaluar la efectividad de la reinserción social.

Respecto al concepto de reinserción social, como parte del Modelo Integral de Reinserción Social (MIRS) aprobado en 2017, el OADPRS reconoció que esta no implica únicamente la restitución de las libertades, co-

mo lo menciona el artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal:

“Se entiende por reinserción social la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.

Sino que se refiere la reinserción efectiva de la persona al ámbito social, teniendo una participación activa en el mercado laboral y logrando satisfacer sus necesidades de manera lícita; acercándose este concepto al que se utiliza en los países con las mejores prácticas en la materia, quienes suelen definirlo como el desarrollo y gestión de actividades de aplicación individualizada orientadas principalmente a la educación, el trabajo, el deporte, la asistencia social y psicológica.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta lo anterior, la ASF al solicitarle al OADPRS el número total de las personas que han sido privadas de su libertad y han logrado su reinserción social, argumentó que sólo dispone de información de las personas con beneficios de libertad anticipada, por lo que, al no ser revocado su beneficio, el órgano asegura que se lograron reinsertar socialmente, independientemente de si hayan reincidido o si hayan logrado integrarse nuevamente o no en la sociedad, por lo que la respuesta que brindó evidencia la imprecisión en el concepto reinserción social, lo cual obstaculizó la generación de información y medición de los efectos de la política pública en la materia.

Respecto a los mecanismos para la reinserción social, en el análisis normativo de la Ley Nacional de Ejecución Penal y las mejores prácticas internacionales, se identificó que la LNEP no especifica si las PPL deben realizar actividades de los 5 ejes de reinserción definidos en la Constitución, siendo estos el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, ya que las actividades que más se llevaron a cabo en el 2017 fueron las relacionadas al deporte y la salud, representando un 68.1 por ciento (27 mil 214) del total de actividades; mientras que las relacionadas con educación, trabajo y capacitación significaron 31.9 por ciento (12 mil 783); aunado a esto, la ley no considera las condiciones y características de las personas para la elaboración de sus planes de actividades, a diferencia de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, abrogada con la entrada en vigor de esta nueva Ley, donde

establecían tratamientos individualizados con base en los estudios de personalidad, diagnosticándolos periódicamente, y contando con un consejo consultivo dentro de los centros penitenciarios a fin de medir su progreso; al igual que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, las cuales establecen la implementación de programas, actividades y servicios conforme a tratamientos individualizados, considerando el paso delictivo; además, las mejores prácticas internacionales consideran más elementos que los 5 ejes ya mencionados, como es el caso de Argentina y El Salvador con la implementación de modelos que buscan involucrar a las personas en reclusión con la sociedad y actividades altruistas; en Perú y Canadá, que tienen como pilar de su modelo programas de educación y la erradicación del analfabetismo; en Colombia, programas de paz y acercamiento con la sociedad; en Australia, su modelo se basa en otorgar atención, rehabilitación, programas educativos y atención especializada con base en el tipo de crimen que cometieron las personas, y en España, la implementación de tratamientos individualizados considerando las condiciones sociales y delictivas de las personas.

En cuanto a los servicios pospenales, en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos se establece la relevancia de garantizar que se tome en cuenta el porvenir de las personas una vez que obtengan su libertad, debiendo las autoridades penitenciarias ayudarlo a establecer relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social, velando por que se les ofrezca alojamiento, trabajo digno e identidad; respecto a esto, en la LENMSRSS se establecía la obligatoriedad de las personas que compurgaron su sentencia y a las que se les otorgó algún beneficio de libertad anticipada a asistir a los Patronatos para Liberados, a fin de que se les otorgara asistencia moral y material; y si bien en la LNEP se establecen redes de apoyo pospenal, a fin de orientar y dar apoyos laborales, culturales, educativos y de capacitación a las personas liberadas y sus familiares, éstas no son de carácter obligatorio obteniendo como consecuencia que los servicios post penales se otorgaran únicamente al 6.4 por ciento de la población penitenciaria que obtuvo su libertad en el periodo 2013-2017.

En concreto la LNEP no establece estos servicios como obligatorios para todos los liberados y, respecto de

los mecanismos de reinserción social, la sustitución de los tratamientos por planes de actividades, tuvo como resultado que ahora se elaboren con base en las preferencias de las personas y no con base a sus condiciones y características, aunado a que no se establece la obligatoriedad de cumplir con los cinco ejes de la reinserción social, lo que provoca que disminuya la participación de las personas en actividades laborales, de capacitación para el mismo y educación, y favorece las actividades deportivas y personales, que si bien son importantes, no son suficientes para lograr una efectiva reinserción social.

En lo relativo a reincidencia delictiva no obstante que la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce la facultad de la autoridad penitenciaria para prevenirla, al establecer que el sistema penitenciario garantizará los ejes de reinserción social mencionados anteriormente, a fin de procurar que las personas no vuelvan a delinquir; que en las propuestas para los beneficios de libertad anticipada, la autoridad penitenciaria debe asegurar que la pena del sentenciado prevenga la reincidencia; y que el objeto de los servicios post penales es prevenir la reincidencia, aunado a que las Naciones Unidas reconoce que éste es uno de los objetivos de las medidas privativas; el OADPRS argumentó que su atribución es la organización y operación de los centros penitenciarios a su cargo, siendo competencia de la Procuraduría General de la República y del Consejo de la Judicatura Federal contar con la información de las personas que se encuentren en un centro penitenciario por haber caído en reincidencia. Al respecto, tanto OADPRS, como las mejores prácticas indican que la reincidencia sí es un aspecto que se debe considerar por el sistema penitenciario. Como referencia, en Chile se realizan evaluaciones de riesgo de reincidencia de las personas privadas de libertad, a fin de que las autoridades competentes puedan determinar de qué manera pueden participar para evitarlo.

Concluyendo entonces que en cuanto al concepto de reinserción social, existen imprecisiones para su interpretación, ya que en el artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se refiere a la restitución de las libertades de las personas privadas de su libertad tras el cumplimiento de una sanción, mientras que en su artículo 14 amplía el concepto definiéndolo como el conjunto de medios orientados al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, sobre la base del respeto a los derechos humanos permi-

ten lograr la reinserción de las personas privadas de su libertad a fin de que éstas no vuelvan a delinquir.

Que pese a que el marco regulatorio en la materia reconoce la facultad de la autoridad penitenciaria para prevenir la reincidencia delictiva y las Naciones Unidas determinaron que éste es uno de los objetivos de las medidas privativas, el OADPRS señaló que su competencia radica en la organización y operación de los centros penitenciarios, por lo que ese aspecto en particular compete a la PGR y al CJF.

En cuanto a los servicios post penales, la LNEP no los establece como obligatorios para todos los liberados aunado a que no se establece la obligatoriedad de cumplir con los cinco ejes de la reinserción social lo que provocando que disminuya la participación de las personas en actividades laborales, de capacitación para el mismo y educación, y favorece las actividades deportivas y personales, que si bien son importantes no son suficientes para lograr una efectiva reinserción social.

En las revisiones de los informes de auditoría, respecto a los resultados sobre reinserción social, se identificó que en el 2017 el OADPRS no contó con información respecto de las personas en libertad que lograron reinsertarse en la sociedad; a diferencia del 2013 que si contó con la información y se reflejó que 13 de cada 100 personas liberadas obtuvo algún puesto de trabajo sostenible. Respecto de los mecanismos implementados, si bien en 2017 se amplió la cobertura de las actividades, con una participación de 98.7 por ciento de las PPL, las actividades deportivas y de salud representaron más de la mitad del total de actividades, mientras que las orientadas al trabajo, capacitación para el mismo y educación tuvieron una representación menor.

Como referencia, en 2017 realizaron 506 mil 780 acciones para la reinserción social, ligadas a actividades productivas: 54 mil 323 acciones orientadas al área de trabajo, 71 mil 292 dirigidas a capacitación para el trabajo, 72 mil 487 para la educación, 108 mil 185 para temas de salud, 200 mil 493 referentes a actividades deportivas

Con la revisión de la Cuenta Pública de 2017 se registró un total de 9 mil 749 personas privadas de la libertad sentenciadas inscritas en los programas en materia técnica, de las cuales 9 mil 594 que representan 98.4

por ciento, participaron en las actividades de reinserción social. Se registró un total de 19 mil 904 personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios federales, de las cuales 19 mil 651 participaron en actividades laborales, culturales, deportivas y recreativas, que se ofrecen en los centros penitenciarios federales, representando 98.7 por ciento de participación en las actividades técnicas que coadyuvan a su reinserción social.

De las 19 mil 904 personas privadas de su libertad, a las cuales se les aplicaron evaluaciones para determinar la evolución del tratamiento, aun cuando el OADPRS reportó los resultados alcanzados conforme a lo programado en el PEF, la cifra de las personas en reclusión que fueron evaluadas positivamente, que fue de 19,904, no correspondió con la cifra acreditada por la OADPRS mediante la información remitida para los trabajos de auditoría, que fue de 10 mil 524 personas

Respecto de los servicios post penales, en el 2014 el OADPRS no contó con información relacionada con el número de servicios post penales otorgados, en la cuenta pública 2017 indicó que el número de personas que solicitaron servicios fue de 2 696, 6.4 por ciento de 42 mil 290 liberados, argumentando que estos servicios no son de carácter obligatorio, sino voluntarios, teniendo como efecto poca participación y como consecuencia que el OADPRS desconozca si las personas pudieron reinsertarse al orden social, local, familiar y laboral. Respecto de la reincidencia delictiva, en 2017, el OADPRS argumentó que no es una atribución que le compete y que sus funciones se limitan a la operación de los centros y a la aplicación de los planes de actividades, mientras que en el 2013 y 2014 si remitió información sobre su contribución para procurar que las personas no volvieran a delinquir, aunado a que la LNEP el confiere determinar si la reinserción social es efectiva, aspecto que podría verificarse si se tuviera un registro sobre las personas reincidentes, sin embargo OADPRS no remitió información respecto de la reincidencia delictiva de las personas privadas de su libertad y las personas a las que se les otorgó la libertad en 2017.

Lo anterior hace evidente que el OADPRS ha tenido retrocesos en algunos aspectos de su gestión respecto a años anteriores, pues en el 2017 no se midió la efectividad de la política pública ni se llevaron a cabo mecanismos obligatorios para lograr la reinserción social,

debido a la interpretación que el ente auditado le dio a la misma, provocando que no se tuvieran los elementos que permitieran medir los resultados de esta política, siendo necesario aclarar los elementos que permiten la interpretación equívoca de la ley, obstaculizando la efectiva reinserción social, fortaleciendo aquellos que benefician el cumplimiento de los objetivos y metas de la misma.

A pesar de que desde 2013 hasta 2017 hubo una disminución de población penitenciaria de 20.4 por ciento, y con ello una liberación de espacios en los centros federales de readaptación social (Ceferes), la tasa de incidencia subió, teniendo en 2015 35 mil 497 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que en 2017 correspondió a 41 mil 309 delitos por cada 100 mil habitantes. Asimismo, el número de homicidios pasó de 35 mil 799 homicidios en 2016 a 41 mil 203 en 2017, incrementando en 15.1 por ciento, por lo que esto no reflejó mejores condiciones de seguridad pública, corriendo el riesgo entonces, de que la disminución de la población penitenciaria pueda contribuir a vulnerar la seguridad en el país.

Aplicación de programas para la reinserción social

En la Aplicación de planes de actividades para la reinserción social desde 1971, hasta 2017, que estuvo vigente la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se establecía la aplicación de tratamientos individualizados con objeto de reincorporar a los sujetos a la sociedad. Con la Ley Nacional de Ejecución Penal en 2017, se sustituyeron los tratamientos por “planes de actividades”, entendiéndolos como la organización de los tiempos y espacios en que cada persona realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa.

Mientras que en la LENMSRSS el tratamiento era individualizado, de carácter progresivo y técnico, con periodos de estudio y diagnóstico, y realizado con base en los resultados de estudios de personalidad; en la LNEP se eliminan y se establecen los planes de actividades como requisito para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada; al ingresar al Centro la Autoridad Penitenciaria se informa a la persona de las actividades disponibles para diseñar el Plan de Actividades acorde a las preferencias de la persona. Ambos conceptos se conciben como medios para la reinser-

ción y consideran los ejes del artículo 18 de Constitucional: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, motivo por el cual, se analizarán como equivalentes el periodo 2013-2017.

Se verificó que en 2017 se incrementó la participación de la población penitenciaria en el desarrollo de actividades laborales, culturales, deportivas y recreativas, que se ofrecen en los Centros Penitenciarios Federales, respecto de años anteriores en 2 por ciento, al pasar de 96.7 por ciento de participación en 2013 a 98.7 por ciento de participación en 2017 formado por 19 mil 651 PPL de un total de 19 mil 904, mientras que 1.3 por ciento (253) no cumplió por razones de salud de acuerdo con el OADPRS.

Respecto a las actividades llevadas a cabo en este año para la reinserción social, en número fue superior a la cifra de personas privadas de la libertad, con 39 mil 997 actividades, debido a que cada individuo puede realizar más de una. De lo anterior se evidenció que después de las actividades clasificadas como otras, las de mayor recurrencia fueron las relacionadas con el deporte y la salud, representando 68.1 por ciento (27 mil 214) del total de actividades para la reinserción; en tanto que, las actividades de educación, trabajo y capacitación para el mismo tuvieron menor peso, pues representaron 31.9 por ciento (12 mil 783) de las actividades; la participación de las mujeres en actividades orientadas a la capacitación para el trabajo, la salud y la educación fue superior a la registrada en los centros penitenciarios para hombres y también se verificó que, en promedio, cada persona realizó 2 actividades.

De las 19 mil 651 personas privadas de la libertad en 2017 que realizaron actividades se registraron 10 mil 56 (51.2 por ciento) que correspondieron a personas procesadas, de las cuales el OADPRS acreditó haber evaluado a 10 mil 524, siendo esta cifra superior en 4.7 por ciento a la registrada; asimismo, se registraron 9 mil 595 (48.8) internos sentenciados que participaron en los Planes de Actividades, de los cuales el órgano evaluó a 15 mil 382, siendo 60.3 por ciento superior a la población sentenciada registrada, haciendo notoria la falta de confiabilidad de las cifras, al reportar haber evaluado a más personas de las que realizaron actividades en ese año; adicionalmente de no fundamentar los criterios que estableció para determinar si los planes de actividades han impactado de manera

positiva, es decir, los criterios para determinar la calificación o evaluación de los planes de actividades.

De acuerdo con la información reportada por el OADPRS implantó en el periodo 2013-2017 39 mil 997 actividades, de las cuales 4 mil 114 (10.3 por ciento) fueron orientadas al trabajo; 2 mil 693 (6.7 por ciento) a la capacitación para el trabajo; 7 mil 464 (18.7 por ciento) a la salud; 5 mil 976 (14.9 por ciento) a la educación; 8 mil 490 (21.2 por ciento) al deporte, y 11 mil 260 (28.2 por ciento) clasificadas como otras.

En el quinto informe de ejecución del PND 2013-2018 se reportó que en 2017, el OADPRS realizó 351 mil 175 acciones: 27 mil 438 orientadas al área de trabajo, 54 mil 586 para la capacitación del trabajo, 52 mil 50 para educación, 76 mil 483 para temas de salud y 140 mil 618 de actividades deportivas. En el informe de logros del Programa Nacional para la Seguridad Pública 2014-2018, el OADPRS informó de 506 mil 780 acciones realizadas para la reinserción social, ligadas a actividades productivas, 54 mil 323 orientadas al área de trabajo, 71 mil 292 dirigidas a capacitación para el trabajo, 72 mil 487 para la educación, 108 mil 185 para temas de salud y 200 mil 493 referentes a actividades deportivas; en cuanto a los mecanismos de reinserción social, con esquemas de seguimiento y control de la evolución del interno y del preliberado, únicamente proporcionó 9 mil 938 servicios asistenciales a favor de la población liberada, preliberada y sus familiares en línea recta.

La información no se corresponde, en razón de que el número de personas privadas de su libertad reportada en Cuenta Pública 2017 fue de una cantidad distinta a la acreditada por el órgano y asimismo, el Informe de logros del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 y el Informe de avances y logros del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 reportaron que se llevaron a cabo 506,780 actividades, cifra que tampoco corresponde con lo acreditado por el órgano administrativo, dado que acreditó la aplicación de 39,997 actividades.

El OADPRS no dispuso de mecanismos que le permitieran a las Auditoría Superior de la Federación conocer el efecto de las 39,997 actividades relacionados con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, que se llevaron a cabo co-

mo parte de los planes de actividades para la reinserción; aunado a ello, se constató que no clasificó a las personas por su historial delictivo, aun cuando se cuenta con un marco que señala que eso favorecería la aplicación de los mecanismos de reinserción; asimismo, en la LNEP se identificaron debilidades, dado que no se señalan como obligatorios los servicios pospenales, así como la obligatoriedad de los planes de actividades que incluyan los cinco ejes de la reinserción social.

Como se mencionaba, se proporcionaron 9 mil 938 servicios asistenciales a favor de la población liberada, preliberada y su familia en línea directa, conforme al Informe de avances y logros del Programa Sectorial de Gobernación 2013- 2018, sin embargo, respecto de los tratamientos post penales, se verificó que, en 2017, de acuerdo con la Información reportada por OADPRS, 940 personas privadas solicitaron orientación después de su liberación de las cuales 184 fueron atendidas, por lo que la cifra en cuanto a los tratamientos post penales no correspondió, ya que en la auditoría se verificó que se otorgaron 940 servicios y no 9 mil 938 como se estableció en los documentos de rendición de cuentas.

En cuanto al seguimiento a través de programas post penales en el periodo 2013-2017 de las personas que obtuvieron su libertad, la OADPRS le indico a la ASF que otorgó apoyos de atención psicológica, orientación jurídica, canalización a fuentes de empleo, capacitación y educación, servicios asistenciales en materia de salud, albergues, apoyos económicos para traslados y remitió el registro de las personas que recibieron estos apoyos como se muestra a continuación:

Año	PPL puesta en libertad	PPL que recibió tratamiento post penal			Participación (%)
	(a)	Por OADPRS (b)	Por entidades federativas (c)	Total (d)=(b)+(c)	
Total	42,290	1,258	1,438	2,696	6.4
2013	12,261	226	182	408	3.3
2014	9,405	318	58	376	4.0
2015	7,318	246	174	420	5.7
2016	6,749	284	268	552	8.2
2017	6,557	184	756	940	14.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información remitida por el OADPRS.

Ello significa que en el periodo 2013-2017, el OADPRS otorgó libertad a 42 mil 290 personas, de las que 2 mil 696 solicitaron apoyo pospenal; siendo atendidas por el mismo mil 258 (46.7 por ciento), en tanto que mil 438 (53.3 por ciento) fueron canalizadas a las entidades federativas. Asimismo, en 2017 a pesar de

que 940 personas recibieron dichos apoyos, fue el año en el que el OADPRS atendió al menor número de personas (184).

Respecto a la poca cantidad de solicitudes de apoyo el OADPRS comentó que se debió a que en el 2017, no se contó con una partida presupuestaria destinada a la publicación de estos servicios en los medios de comunicación masivos, realizando entonces su difusión mediante dpticos y publicación de carteles en el transporte público de la Ciudad de México, en las entidades, así como en las instalaciones de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, atendiendo ese mismo año, de conformidad con la OADPRS, a 15 mil 863 personas en los módulos de atención instalados, distribuyendo 2 mil 523 carteles y 6 mil 500 dpticos, sin embargo no se constató la distribución de carteles y dpticos ni la instalación de los módulos; de igual forma, no dispuso de mecanismos para determinar en qué medida, los servicios post penales contribuyeron a reinsertar a las personas en los ámbitos social familiar y laboral.

En cuanto a la reincidencia delictiva la ASF al solicitar la información correspondiente de las personas que reincidieron, la OADPRS comentó que el “órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, organiza y administra a los centros penitenciarios federales, a fin de que éstos operen bajo criterios y procedimientos uniformes y atiendan la privación de la libertad de las personas sentenciadas y procesadas; así como para que se les aplique el plan de actividades que contribuya a la participación activa y constante de las personas procesadas, y les coadyuve en el proceso de reinserción social; en cuanto al tema de “reincidencia”, corresponde al ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República, las Procuradurías de Justicia de las distintas Entidades Federativas, el Consejo de la Judicatura; así como a los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas” siendo evidente que no midió la reincidencia, por lo que no contó con una forma de evaluar la efectiva reinserción social, a pesar de que la LNEP establece que debe garantizar la reinserción social de las personas privadas de su libertad y procurar que no vuelvan a delinquir.

Ante esta respuesta, la ASF solicitó la información a la PGR, la cual indicó que en el periodo 2016-2017 se registraron 5 mil 755 imputados con suspensión condicional del proceso. De ellos, mil 665 fueron en 2016 y

4 mil 90 en 2017; es decir, hubo una variación de 245.6 por ciento, cuya suma da 5,755 imputados en este periodo, de los cuales 99.5 por ciento (5 mil 728) fueron imputados por primera vez; mientras que 0.5 por ciento (27) fue reincidente.

La información de la reincidencia del PJF mostró que en el periodo 2015-2017 se abrieron 21,966 carpetas de investigación, con 32 mil 926 imputados registrados, de los cuales 130 fueron reincidentes; de 2017 se abrieron 13 mil 858 carpetas de investigación, se desconoció el número de imputados, pero se registró la reincidencia de 73 personas.

La información del Inegi en el periodo 2010-2016 demostró en 2016 que de 14 mil 588 ingresos, la reincidencia fue de 4 mil 845 personas, con 68.2 por ciento (3 mil 304) reincidentes y 31.8 por ciento (mil 541) de reingresos; cantidad inferior en 52.7 por ciento respecto a 2015, cuando hubo 10 mil 248 reincidentes y reingresados a los centros penitenciarios y fue incluso inferior a la registrada en 2010 en 4.7 por ciento, cuando hubo 5 mil 645 reincidentes.

Las cifras presentadas por cada órgano apuntan a que los criterios para determinar la reincidencia son distintos, es decir que no se ha establecido un sistema que permita medir la efectividad de los tratamientos de reinserción, por lo que no fue posible identificar información que permita medir su contribución para que las personas privadas de su libertad se reinseren a la sociedad y no vuelvan a delinquir ante la falta de un índice de reincidencia delictiva preciso.

Por ese motivo se requiere establecer mecanismos de control para que el OADPRS garantice la revisión y verificación de información de las personas que participan en los planes de actividades y las que fueron evaluadas para que estas concuerden, teniendo así, información confiable; asimismo, que se definan estrategias que le permitan contar con información suficiente, acreditando los criterios mediante los cuales determinó el grado de evolución de las personas privadas de su libertad, en cumplimiento de las normas generales, principios y elementos de control, en lo relativo a la información y comunicación, del acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

Es necesario igualmente que la OADPRS elabore un programa de trabajo orientado a incrementar la participación de las personas privadas de su libertad en los servicios pospenales y se mida la contribución de éstos en la reinserción social de las personas, a fin de prevenir la reincidencia delictiva.

Que la misma conforme al Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria, y en coordinación con las instancias que participen en él, genere un registro de las personas que reingresan a los centros penitenciarios, incluyendo la información sobre sus antecedentes penales, a efecto de poder determinar la cantidad de reincidentes que alberga cada centro, en cumplimiento de los artículos 3, fracción XXIV, 27 y 29, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, asimismo es necesario que el OADPRS en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, y en coordinación con las instancias que participen en él, diseñe indicadores para medir la efectiva reinserción social de las personas que obtuvieron su libertad e instrumente los sistemas informáticos que le permitan contar con el registro de las personas que lograron reinsertarse a los ámbitos social, familiar y laboral, con la finalidad de contar con información que permita analizar el diseño de la política y contribuir a su mejora continua, en cumplimiento de los artículos 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, fracción XX, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Seguimiento de las personas con beneficio de libertad anticipada

Entre 2013 y 2017, el OADPRS aplicó dos medidas de seguimiento: el reporte postal y la visita domiciliaria, presentando que de las personas con beneficio de libertad anticipada en este periodo (1,320), recibieron 1 millón 344 mil 565 medidas de seguimiento, de las cuales 1 millón 330 mil 202 correspondieron a reportes mensuales, y 14 mil 363 a visitas domiciliarias, no obstante, no cuenta con un registros de las medidas de seguimiento que se brindan de forma individual, por lo que no es posible evidenciar que cada una de las personas haya recibido al menos una medida de seguimiento, ni contó con información sobre la reincidencia delictiva, limitando la evaluación de la reinserción social efectiva de las personas que obtuvieron beneficios de la libertad anticipada.

Por ello se requiere que el OADPRS implante mecanismos de control para contar con registros que identifiquen las medidas de seguimiento aplicadas a cada una de las personas que gozaron de algún beneficio de libertad o sustitutivo penal, a efecto de constatar la efectiva reincorporación al medio social, conforme a las Normas generales, principios y elementos de control, en lo relativo a la Información y Comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno e implemente medidas de seguimiento adicionales que le permitan verificar que se está logrando su efectiva reincorporación al medio social y prevenir la reincidencia delictiva, en cumplimiento del artículo 16 del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

En la aplicación de programas para la reintegración a la sociedad se verificó que la información no corresponde, en razón de que el número de personas privadas de su libertad reportada en Cuenta Pública 2017 fue de 9,749, en tanto que el órgano acreditó la participación de 9,595 personas; ni proporcionó información de la reincidencia delictiva de las personas privadas de su libertad y las personas a las que se les otorgó la libertad en 2017.

3. Contenido

En conclusión, carece de mecanismos que le permitirán acreditar en qué medida la administración de los centros contribuyó a la reinserción social de las personas privadas de su libertad, así como para evitar la reincidencia delictiva y que si bien, se resolvieron los problemas de sobrepoblación que existían desde 2013 en los centros, esto no se debe a mejores condiciones de seguridad pública, pues en 2017 la tasa de incidencia delictiva incrementó un 11.6 por ciento respecto de 2016, en tanto que el número de homicidios se incrementó 15.1 por ciento al pasar de 35 mil 799 homicidios en 2016 a 41 mil 203 en 2017, es decir, número de delitos y homicidios siguió en aumento, por lo que, de continuar con esa tendencia, se corre el riesgo de que la disminución de la población penitenciaria pueda contribuir a vulnerar las condiciones de seguridad en el país, ; los Centros Penitenciario si implementan actividades orientadas a la reinserción social, y la su población sí participa, pero no se cubren los 5 ejes del art constitucional, al no establecerse la obligatoriedad

de desarrollar todos de forma integral

Durante 2017, el OADPRS no dispuso de mecanismos que permitieran conocer el efecto de las 39 mil 997 actividades relacionados con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, que se llevaron a cabo como parte de los planes de actividades para la reinserción; aunado a ello, se constató que no clasificó a las personas por su historial delictivo, aun cuando se cuenta con un marco que señala que eso favorecería la aplicación de los mecanismos de reinserción; asimismo, en la LNEP se identificaron debilidades, dado que no se señalan como obligatorios los servicios pospenales, así como la obligatoriedad de los planes de actividades que incluyan los cinco ejes de la reinserción social. En razón de lo anterior, el problema público que se pretende atender con la administración del sistema federal penitenciario persistió, debido a que, si bien, la población penitenciaria ha decrecido durante el periodo 2013-2017, y con ello, la sobrepoblación, este comportamiento no se asoció con mejores condiciones de seguridad pública, ya que el número de delitos y homicidios siguió en aumento, por lo que, de continuar con esa tendencia, se corre el riesgo de que la disminución de la población penitenciaria pueda contribuir a vulnerar las condiciones de seguridad en el país.

Lo anterior evidencia que existen ciertas insuficiencias dentro del sistema penitenciario así como ambigüedades dentro de su normativa para que éste pueda efectivamente prevenir los delitos con reincidencia y para que aporte a quienes salen liberados de los centros una vida digna nueva y con posibilidades.

El problema público que pretende atender el sistema federal penitenciario es que éste no ha logrado reinserter socialmente a las personas que cometieron un delito, por el cual compurgaron una pena y recuperaron su libertad, debido a deficiencias en los tratamientos de reinserción social y en el seguimiento de los apoyos pospenales por lo que la OADPRS necesita establecer los mecanismos de control para contar con información relacionada con la efectividad de los mecanismos de reinserción social con base en los niveles de reincidencia de las personas que recibieron tratamiento para su reinserción y que obtuvieron su libertad reportados en los documentos de rendición de cuentas, así como contar con información útil, confiable y oportuna, en atención a las Normas generales, princi-

pios y elementos de control, en lo relativo a la Información y Comunicación, del acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

Esta iniciativa tiene como objeto establecer con claridad las responsabilidades del OADPRS en la administración del sistema federal penitenciario en materia de la reinserción social para que esta sea efectiva, procurando que las PPL que recuperan su libertad no vuelvan a delinquir, implementando herramientas para evaluar la reinserción social efectiva; estableciendo la obligatoriedad de la aplicación en cada plan de actividades los 5 ejes previstos en el artículo 18 constitucional a fin de que las personas privadas de la libertad puedan tener una vida digna, sobre la base del respeto a los derechos humanos, trabajo, capacitación, educación, salud y deporte, como medios para lograr la reinserción; asimismo a fin de fortalecer la gestión del órgano en la administración del Sistema Federal Penitenciario, en cuanto a la efectiva reinserción social y su contribución en la no reincidencia delictiva, llevar un registro de los internos reincidentes como mecanismo para llevar un control de los mismos contar y verificar si las políticas están siendo eficientes; la obligatoriedad de otorgar servicios pospenales a las personas que obtengan su libertad; y la implementación de mecanismos para medir los resultados en la materia, visibilizando la reinserción social como un derecho, como un beneficio en el porvenir de toda persona y sus familiares tomando en consideración que las consecuencias positivas de la reinserción social y prevención de la reincidencia simbolizan un bien común a toda sociedad.

Para lograr que se les restituyan sus derechos en todos los sentidos en relación con la sociedad, se necesita desestigmatizarlos por medio de campañas de no discriminación para comenzar a incentivar una nueva cultura en donde se comience a eliminar el requisito de antecedentes no penales al momento realizar una solicitud de empleo en las empresas, y para incorporarlos a la vida social pues si continúan en un grupo de exclusión volverán a delinquir, cuestión que nos compete a todos y motivo por el cual debemos trabajar para obtengan una mejor educación y mayor oportunidad de trabajo, así como una relación sólida con sus familiares y el entorno, pues la distancia que hemos mantenido los que estamos afuera con los que están adentro es repudiable pero más aún, es una pérdida al

impedirnos encontrar ese puente que nos lleve a construir una mejor sociedad, siendo de primordial importancia la colaboración de la sociedad civil.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de este órgano legislativo el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 4o., 14, 72 y 104 de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Primero. Se **reforma** el artículo 4o. de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Principios rectores del sistema penitenciario

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, **por medio del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, procurando que no vuelva a delinquir.**

Segundo. Se **reforma** el artículo 14 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 14. De la Autoridad Penitenciaria

La autoridad penitenciaria organizará...

La autoridad penitenciaria, junto con la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y sus equivalentes en las entidades federativas, formará un comité intersecretarial, que se reunirá trimestralmente a fin de buscar insumos idóneos para reforzar las bases de la reinserción social, implantando soluciones psicosociales, científicas y que fomenten una ciudadanía más interesada en el desarrollo democrático, así como desahogará un análisis de las actividades ya implementadas verificando su eficiencia para de lo contrario hacer las modificaciones necesarias y llevará un registro de las actividades de reinserción realizadas.

Asimismo, el comité se encargará de buscar alianzas con la sociedad civil utilizando el presupuesto correspondiente para crear talleres de profesionalización en distintos sectores, así como proyectos profesionales.

La autoridad penitenciaria se encargará de la aplicación de evaluaciones para determinar la evolución del plan de actividades de cada persona privada de su libertad con el propósito de verificar si las actividades disponibles dentro de los centros están dando resultados positivos, mismas que deberá de acreditar ante el comité fundamentando los criterios que estableció para determinar la evaluación positiva o negativa de los planes de actividades.

Asimismo, deberá llevar registros de los servicios post penales otorgados los cuales serán obligatorios midiendo la contribución de éstos en la reinserción social de las personas; de las personas que participaron en las actividades de reinserción; de las personas que lograron reinsertarse al orden social, local, familiar y laboral; de las personas a las que se les otorgó la libertad; de las personas que han regresado a los centros penitenciarios, incluyendo la información sobre sus antecedentes penales, en coordinación con el sistema nacional de información estadística penitenciaria a efecto de poder determinar la cantidad de reincidentes que alberga cada centro penitenciario; y de las medidas de seguimiento que le han brindado a cada persona liberada, de forma individual.

Conforme al párrafo anterior se encargará de diseñar los indicadores que le permitan medir la efectiva reinserción social de las personas que obtuvieron su libertad e instrumentar los sistemas informáticos que le permitan contar con el registro de las personas que lograron reinsertarse a los ámbitos social, familiar y laboral.

Se encargará también de establecer los mecanismos necesarios para determinar la medida en que los servicios post penales contribuyeron a reinsertar a las personas en los ámbitos social familiar y laboral; establecer los mecanismos de control para contar con información útil, confiable y oportuna relacionada con la efectividad de los de los mecanismos de reinserción social con base en los niveles de reincidencia de las personas que cumplieron con el plan de actividades para su reinserción y que obtuvieron su libertad reportados en los documentos de rendición de cuentas; y de implementar los mecanismos de control para contar con registros que identifiquen las medidas de seguimiento aplicadas a cada una de los expresos así como implantar medidas de seguimiento adicionales que le permitan verificar la efectiva reincorporación al medio social a fin de prevenir la reincidencia delictiva.

Corresponde al Poder Ejecutivo federal o local, según su competencia...

Tercero. Se reforma el artículo 72 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para que3dar como sigue:

Artículo 72. Bases de organización

...

Será obligatorio que cada una de las bases esté integrada dentro del plan de actividades diseñado para las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios.

Cuarto. Se reforma el artículo 104 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 104. Elaboración del Plan de Actividades

Para la elaboración del plan de actividades, al ingreso al centro, la autoridad penitenciaria informará a la persona privada de la libertad las actividades disponibles

en dicho Centro para que señale sus preferencias y capacidades. **Sin embargo, el plan de actividades se determinará con base a un diagnóstico individualizado de su personalidad, tomando en consideración las condiciones sociales y delictivas de la persona, pero procurando que se incluyan las preferencias y capacidades señaladas; de igual forma se realizarán estudios y diagnósticos periódicos de seguimiento y contará con un consejo consultivo dentro del centro penitenciario a fin de medir su progreso.** Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un plan de actividades satisfactorio. Dicho plan será remitido al juez de ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a disposición del sentenciado, para su conocimiento.

...

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 20 de abril de 2021.

Diputada Gloria Romero León (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE ELIMINAR LAS RESTRICCIONES PARA INTERPONER DESDE EL PRINCIPIO DE LA MINORÍA PARLAMENTARIA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA PASTOR BADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Claudia Pastor Badilla, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del ho-

norable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y lo previsto por los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, promuevo la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 significó un parteaguas para el Poder Judicial de la Federación,¹ porque con ella se incorporaron figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental.² Esta reforma incorporó, en el artículo 105 de la Carta Magna, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; dos mecanismos cuyo objetivo primordial es mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones, lo que permite un desarrollo armónico de sus actividades y repercute en el respeto de los derechos humanos.³

La controversia constitucional se planteó como un juicio que permite resolver diferencias suscitadas entre los distintos Poderes de la Unión, así como de las autoridades de las entidades federativas. Su finalidad es fortalecer el federalismo a través de la restauración del orden constitucional cuando éste es violentado a raíz de la conformación de un acto o ley que invada la competencia de otro órgano o estado.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que resuelva, como única instancia, la posible contradicción que pudiera existir entre una norma general o un tratado internacional con la ley fundamental. Cuando se detecta alguna discrepancia, tiene como efecto la declaratoria de invalidez total o parcial de la norma impugnada.⁴

En México, esta figura se encuentra consagrada en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual refiere que se planteará ante una posible contradicción de alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía con la Constitución y podrá ser interpuesta por: el 33 por ciento de la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, el 33 por ciento de los inte-

grantes de las legislaturas locales, el Ejecutivo federal, los partidos políticos contra leyes electorales federales y locales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República.

Adicionalmente, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el procedimiento de dicho mecanismo de defensa constitucional.

Si bien se trata de una importante figura, los requisitos de legitimación para la actual integración de la Cámara de Diputados ponen de relieve las preocupaciones que en su momento expresó el doctor Jorge Carpizo: “lo que está muy claro es que el Poder revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso”.⁵

De acuerdo con los teóricos y analistas mexicanos, este recurso no ha funcionado de manera idónea porque son pocos los actores públicos que están legitimados para interponer una demanda de acción de inconstitucionalidad, lo cual va directamente en contra de las transformaciones jurídicas que han permitido la conformación de un estado garantista.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, además de elevar a rango constitucional los tratados internacionales firmados y ratificados por México, incorporó los principios de progresividad y pro persona. Lo anterior, tuvo diversas implicaciones: 1) en México no pueden limitarse derechos, únicamente pueden ampliarse de manera progresiva; 2) el juez o juzgador tiene la obligación de buscar el marco que más favorezca a las personas, y 3) se establece el principio de máxima protección de derechos.

Tales principios parten de la teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli, quien afirma que la norma jurídica puede ser violatoria de los derechos humanos, de forma que resulta necesario limitar al derecho a través del propio derecho. Esto significa que la Constitución debe prever la conformación de garantías jurídicas sólidas que controlen el poder político a través de la judicialización y la defensa de la ley fundamental.

Cuando se incorporó a la Carta Magna el principio de la supremacía de los derechos humanos se estableció la obligación de que todas las autoridades deben respetar, por encima de todo, la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Adicionalmente, la reforma de amparo, bajo el mismo esquema que el anterior, amplió y fortaleció el juicio de garantías con el objetivo de establecer un sistema que velara por el respeto irrestricto de los derechos de las personas; de esta forma se fortaleció el juicio de garantías porque se amplió su procedencia a cualquier norma general, se previó la posibilidad de iniciar un juicio por violaciones a tratados internacionales; se incorporaron las figuras de amparo adhesivo y los intereses legítimos tanto individual como colectivo.⁶

Si bien es claro que se robusteció el juicio de garantías como un mecanismo de defensa de constitucionalidad en correlación con los derechos de personas, las reformas aludidas no fortalecieron los otros dos mecanismos de defensa de la Constitución. Es precisamente por ello, que resulta necesario replantear el mecanismo de la acción de inconstitucionalidad y flexibilizar los candados que actualmente existen en su procedencia, a fin de conformar un estado garantista integral, en el cual sea posible defender la norma fundamental acorde con las reformas en derechos humanos y salvaguardar los derechos de los representantes de las minorías de las Cámaras.

Lo anterior, con el objetivo de evitar que el poder público realice acciones que vulneren la consolidación de un estado democrático y de derecho que parta de los principios de progresividad y máxima protección. Como lo advierte Ferrajoli: “El poder –todos los poderes, sean estos públicos o privados– tiende en efecto, ineludiblemente, a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho”,⁷ de ahí la imperante necesidad de fortalecer los mecanismos de defensa de la norma con el objetivo de consolidar el imperio irrestricto de la ley.

Así, la presente iniciativa pretende establecer diversas modificaciones al mecanismo aludido a fin de hacerlo concordante con las últimas reformas en México. En este sentido, a continuación, se hará una revisión del artículo vigente, las restricciones que el mecanismo de acción de inconstitucionalidad tiene y se advertirá por qué y cómo debe ser ampliado.

Actualmente, la acción de inconstitucionalidad se encuentra prevista en la fracción II del artículo 105, la cual refiere a la letra:

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) El Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las

entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales; e

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;”.

Las minorías parlamentarias

Los incisos a), b) y d) de la fracción segunda del artículo 105 facultan a las minorías parlamentarias a interponer el recurso de acción de inconstitucionalidad cuando se logra conjuntar el equivalente de 33 por ciento de legisladores.

Originalmente, el proyecto de reforma de 1994 que envió el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, para crear la acción de inconstitucionalidad, establecía que la minoría parlamentaria capaz de interponer el recurso sería de 45 por ciento. Sin embargo, durante la discusión del proyecto en el Senado de la República este porcentaje se disminuyó a 33 por ciento porque no atendía al principio de proporcionalidad, ni representación democrática de las minorías.⁸

Respecto a lo anterior, dicho porcentaje disminuyó porque en 1994 la Cámara de Senadores tenía una conformación tripartita. El porcentaje representaba 1/3, es decir, una fracción de los tres partidos políticos que conformaban el Senado de la República.

Si bien, tal porcentaje respondió a la conformación política del México del siglo XX, la nueva realidad revela que existen diversas minorías representadas en el Poder Legislativo. Actualmente, siete partidos políticos están registrados en el Instituto Nacional Electoral,⁹ y ocho tienen representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En términos generales, los incisos a), b) y e) tienen por finalidad promover, garantizar y tutelar los intereses de las minorías ciudadanas que se encuentran representadas mediante en número determinado de legisladores. Como bien lo advierte Jorge Brage Camazano, la reforma previó esta posibilidad porque “La Constitución debe ser –tal y como la jurisprudencia española y alemana han señalado– un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”.¹⁰

Si bien es cierto que, durante el proceso legislativo se redujo el porcentaje de 45 a 33 por ciento y que éste atendió a la conformación del Congreso de la Unión a través de un sistema tripartita, hoy no cumplimenta sus objetivos de representación minoritaria por los cuales se estableció la posibilidad de que una fracción de legisladores interpusiera acciones de inconstitucionalidad.

Si se realiza un análisis comparado de la forma en que este mecanismo funciona en otros países se advertirá que el porcentaje previsto por México es sumamente elevado. En España, por ejemplo, la cifra de diputados que pueden interponer el recurso es de 1/7 y de senadores 1/5; en Portugal se reduce a 1/10 de los diputados. En Francia, la acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta por un 1/10 de los diputados y 1/5 de los senadores. Finalmente, en Bolivia, cualquier senador o diputado puede interponer una acción de inconstitucionalidad a título personal.

Los porcentajes establecidos por estos países oscilan entre 10, 15 y 20 por ciento, porque se advierte que en un Congreso plural las minorías deben tener la suficiente posibilidad de impugnar aquellas leyes que se consideren inconstitucionales. Actualmente, ello no ocurre en México.¹¹

A decir verdad, con el porcentaje que actualmente existe en la Constitución, puede darse el caso de que una ley se apruebe con un número menor de legisla-

dores que el exigido para su impugnación, lo cual no es congruente.

Esto es porque, el quórum requerido para que alguna de las Cámaras quede válidamente constituida, es de la mitad más uno. Al respecto, se requieren 65 senadores en el Senado¹² y 251 diputados en la legisladora para declarar quórum.¹³ Si se toma en cuenta que una ley general se aprueba por mayoría simple (50 por ciento más uno de los presentes) se advierte que se requieren 33 senadores y 126 diputados como mínimo para aprobar una ley.

No obstante, se requieren 42 senadores o 165 diputados para interponer una acción de inconstitucionalidad. Por tanto, resulta más sencillo derogar una ley, que impugnarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, se advierte que en México las minorías parlamentarias no tienen posibilidad alguna de atender los intereses de los grupos a los cuales representan. De ahí que resulte necesario modificar el porcentaje de 33 por ciento necesario, a fin de establecer una proporcionalidad que atienda a las minorías representadas en los órganos legislativos.

Propósito de la Iniciativa

De acuerdo con lo expresado anteriormente, la presente iniciativa prevé modificar los incisos a), b) y d) con el objetivo de eliminar las restricciones que actualmente existen para la interposición de la acción de inconstitucionalidad desde el principio de la minoría parlamentaria. Así, tal y como ocurre en el marco del derecho comparado se prevé que para la Cámara de Diputados se requiera el equivalente al 15 por ciento del total de los diputados. Esto significa que para interponer una acción de inconstitucionalidad se requieran al menos 75 diputados.

Lo anterior permite mantener un equilibrio en el principio de representación de los intereses de las minorías, sin que la acción llegue a transformarse en una bandera política que pueda ser utilizada por cualquier grupo parlamentario minoritario a capricho. Adicionalmente, se prevé que tanto en la Cámara de Senadores como en las legislaturas de los estados el porcentaje disminuya a 20 por ciento. En este respecto es importante advertir que la proporcionalidad de los por-

centajes, van en función del número de legisladores que existen tanto en el Congreso de la Unión, como en las legislaturas locales.

La Cámara de Diputados constituye el recinto legislativo más numeroso porque representa al pueblo de México, es en dicha Cámara en donde existe una mayor pluralidad de opiniones e intereses, es ahí en donde hay una mayor representación y fragmentación de las minorías, de ahí que se prevea 15 por ciento. Por el contrario, el Senado de la República representa a los estados, cuenta con un menor número de legisladores y con menor pluralidad, de ahí que para ésta se requiera 20 por ciento de los integrantes, es decir 25 senadores.

Para mayor comprensión de la iniciativa que se propone, se presenta la siguiente tabla comparativa en la que se aprecia en la primera columna el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la segunda columna las propuestas de modificaciones resaltadas en negritas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto vigente	Propuesta de modificación o adición
Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I...	Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) ...; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; ...	II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al quince por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; b) El equivalente al veinte por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) ...; d) El equivalente al veinte por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; ...
---	--

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía el presente proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. ...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al **quince** por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al **veinte** por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) ...;
- d) El equivalente al **veinte** por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

...

Transitorio

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

Notas

1 Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105,

106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Castro y Castro Juventino. Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, vol. 1, Oxford University Press, México 2001, p.192.

3 Schmitt Carl. La defensa de la Constitución. España: Labor, 1931.

4 [1] SCJN. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 57, Procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución federal México: SCJN, 2011.

5 Carpizo Jorge. “Reformas constitucionales al poder judicial federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”. Boletín de Derecho Comparado. Número 83.

6 [1] <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

7 [1] Moreno Cruz, Rodolfo. “El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales” Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, pp. 825-852 p.828

8 [1] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Proceso legislativo Correspondiente a la reforma constitucional publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994.

9 <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/>

10 Brage Camazano, Jorge. “La acción abstracta de constitucionalidad”. Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio. México: La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VIII, Procesos constitucionales orgánicos. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p.101

11 [1]Ibídem, pág. 102.

12 Reglamento del Senado de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010. Última reforma publicada el 23 de mayo de 2018

13 Reglamento de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 2010. Última Reforma 8 de mayo de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputada Claudia Pastor Badilla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 160 DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ EDUARDO ESQUER ESCOBAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, José Eduardo Esquer Escobar, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 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 el artículo 160 de la Ley Agraria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 27, primer párrafo, y fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

En este sentido, la propiedad originaria de las tierras dentro del territorio nacional corresponde a la nación; sin embargo, ésta puede transmitirlos a particulares, así como a núcleos de población ejidales o comunales.

Una vez que la Nación ha transmitido el dominio a ejidos, comunidades o particulares, es de suma importancia que dicha transmisión sea respetada y otorgar seguridad jurídica a los nuevos propietarios. Solo así se puede tener un país en paz y con estabilidad social.

La presente iniciativa se relaciona con la regulación de los terrenos baldíos y nacionales. La facultad legislativa en la materia, con base en lo previsto en el artículo 73, fracción XIX, de la Constitución federal, corresponde al Congreso de la Unión. Dicen el numeral y fracción en cita:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

... XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos...

En este sentido, la legislación reglamentaria, siendo en el caso específico la Ley Agraria, debe establecer mecanismos de control para evitar que los trámites de carácter agrario en materia de Terrenos Baldíos y Nacionales sean utilizados indebidamente, como se explica a continuación.

El título noveno de la Ley Agraria, “**De los terrenos baldíos y nacionales**”, tiene un fin noble e importante en la actualidad, para hacer buen uso de los terrenos nacionales, así como para poder regularizar la propiedad y posesión de terrenos que pertenecen a la nación pero que por muchos años han estado en posesión y producción de particulares o grupos sociales; sin embargo, en algunas ocasiones ha sido utilizado como una herramienta para cometer fraudes en detrimento de personas humildes, pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y colonos, ya que los solicitantes comúnmente saben de antemano que dichos predios no son terrenos nacionales y que tampoco están en posesión de ellos.

El engaño consiste, en síntesis, en hacer creer a personas humildes que pueden adquirir terrenos supuestamente propiedad de la nación a precios ridículamente bajos. De inicio, los solicitantes les piden dinero por

adelantado, aun cuando saben que la solicitud no va a prosperar ya que no son terrenos nacionales; son terrenos que pertenecen a pequeños propietarios, a ejidatarios, a colonos o cualquier otro titular, mas no a la nación. Sin embargo, como el proceso de investigación ante la autoridad agraria lleva mucho tiempo, consiguen mantener el engaño por un largo período, vendiéndoles falsas esperanzas y cobrándoles ilegalmente dinero durante dicho lapso de tiempo.

En casos como los expuestos, se ha llegado al grado de que, durante las diligencias de deslinde, se constata que son predios agrícolas que forman parte de distritos de riego y que se encuentran en plena producción, en posesión de personas diversas a los solicitantes. Dichas personas son ejidatarios, colonos o legítimos propietarios. Adicionalmente, se ha llegado al extremo también de solicitudes de terrenos nacionales sobre predios urbanos que fueron desarrollados con muchas décadas de antelación, donde se ubican gasolineras, hoteles, naves industriales, casas habitación, planteles escolares, entre otros. Este ha sido el caso particularmente en el sur de Sonora.

Ante esta circunstancia, se requiere mejorar el proceso de investigación que se lleva a cabo para determinar si son terrenos nacionales o no lo son. Se necesitan herramientas jurídicas que permitan desechar por notoriamente improcedentes, solicitudes en las que se advierta desde el inicio de que se trata de terrenos que no pertenecen a la nación, por existir evidencia de ello en el Registro Agrario Nacional, en las oficinas catastrales municipales, en los registros públicos de la propiedad, en los distritos de riego reconocidos por la Comisión Nacional del Agua, o en cualquier otro registro o archivo de naturaleza análoga, conforme a los cuales se advierta que existe un propietario y/o poseedor diverso del solicitante. En estos casos deberá ordenarse el archivo del expediente, para evitar un proceso ocioso que únicamente abre el espacio para llevar a cabo conductas como las señaladas en párrafos anteriores.

Adicionalmente, es necesario establecer en la ley, tiempos límites para realizar los trabajos de investigación y de deslinde. En este tenor, la iniciativa propone un término de 180 días, equivalente a seis meses para la primera etapa, consistente en la investigación inicial. Adicionalmente, se propone otro término igual para los trabajos de deslinde, cuando en su caso sea necesario realizarlos. Con estos términos se garantiza

que no existan solicitudes de terrenos nacionales paralizadas, dejando en incertidumbre a las partes interesadas.

Por los motivos que fueron expuestos se propone reformar el artículo 160 de la Ley Agraria, para quedar redactado de la manera siguiente:

Título Noveno De los Terrenos Baldíos y Nacionales

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
.	<p>Artículo 160.- La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, de oficio o a petición de parte, investigará la existencia de terrenos baldíos y verificará las posesiones que existieren en ellos, realizará los trabajos necesarios para la identificación de los predios respectivos, solicitará al Registro Agrario Nacional, al Registro Público de la Propiedad y a las Oficinas de Catastro de la entidad federativa correspondiente, constancias sobre la situación registral de los predios de que se trate. Si se determinara que el bien ya salió del dominio de la</p>
.	
.	
.	
.	
.	
.	
.	
.	
.	

.	<p>nación, se archivará el expediente correspondiente como totalmente concluido. De determinarse que no está inscrito o en posesión de persona alguna, llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe, en un plazo de hasta 180 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se soliciten las constancias correspondientes.</p> <p>Artículo 160.- La Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá poner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta. Dicho aviso será publicado por una sola vez en el Diario</p>
.	
.	
.	
.	
.	
.	
.	
.	
.	

<p>Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los parajes cercanos al mismo terreno. En este último caso, al aviso se agregará un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del terreno. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.</p> <p>.</p>	<p>oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los parajes cercanos al mismo terreno. En las publicaciones antes señaladas, se deberá incluir el croquis con el Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator (UTM) la Secretaría anexará las documentales topográficas necesarias que permitan identificar su ubicación y colindancias de la superficie, emitidas por el Registro. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga. Plazo que se computará a partir del día siguiente a la última publicación de las señaladas anteriormente.</p> <p>El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde a efecto de que concurren por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los</p>
.	El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de

<p>interesados que estuvieren o no conformes; en caso de inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.</p> <p>.</p>	<p>deslinde a efecto de que concurren por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los interesados que estuvieren o no conformes; en caso de inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los inconformes podrán presentar al momento de la diligencia los documentos probatorios necesarios en relación al predio en deslinde. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.</p> <p>Recibida por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano la documentación de las operaciones de deslinde procederá a hacer el estudio de las mismas, tanto de la parte técnica topográfica, como de la titulación enviada y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales. Las resoluciones se notificarán a los interesados en los domicilios que hayan señalado, y se publicarán además en el Diario Oficial de la Federación.</p>
.	Recibida por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano la documentación de las operaciones de deslinde procederá a hacer el estudio de las mismas, tanto de la parte técnica topográfica, como de la

<p>En caso de controversia respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los tribunales agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca su domicilio.</p>	<p>titulación enviada y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales. Las resoluciones se notificarán a los interesados en los domicilios que hayan señalado, y se publicarán además en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>En caso de controversia respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los Tribunales Agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca su domicilio.</p>
---	---

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 160 de la Ley Agraria

Único. Se reforma el artículo 160 de la Ley Agraria para quedar redactado como sigue:

Artículo 160. La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, de oficio o a petición de parte, investigará la existencia de terrenos baldíos y verificará las posesiones que existieren en ellos, realizará los trabajos necesarios para la identificación de los predios respectivos, solicitará al Registro Agrario Nacional, al Registro Público de la Propiedad y a las Oficinas de Catastro de la entidad federativa correspondiente, constancias sobre la situación registral de los predios de que se trate. Si se determinara que el bien ya salió del dominio de la nación, se archivará el expediente correspondiente como totalmente concluido. De determinarse que no está inscrito o en posesión de persona alguna, llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe, en un plazo de hasta 180 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se soliciten las constancias correspondientes.

La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá poner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta. Dicho aviso será publicado por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los parajes cercanos al mismo terreno. En las publicaciones antes señaladas, se deberá incluir el croquis con el Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator la Secretaría anexará las documentales topográficas necesarias que permitan identificar su ubicación y colindancias de la superficie, emitidas por el Registro. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga. Plazo que se computará a partir del día siguiente a la última publicación de las señaladas anteriormente.

El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde a efecto de que concurren por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los interesados que estuvieren o no conformes; en caso de inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los inconformes podrán presentar al momento de la diligencia los documentos probatorios necesarios en relación al predio en deslinde. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.

Recibida por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano la documentación de las operaciones de deslinde procederá a hacer el estudio de las mismas, tanto de la parte técnica topográfica,

como de la titulación enviada y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales. Las resoluciones se notificarán a los interesados en los domicilios que hayan señalado, y se publicarán además en el Diario Oficial de la Federación.

En caso de controversia respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los Tribunales Agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca su domicilio.

Artículos Transitorios

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

Segundo: Los trámites relacionados con terrenos baldíos y nacionales que se encuentren pendientes de resolver se seguirán llevando conforme a las leyes vigentes en el momento en que se iniciaron. Sin embargo, en lo que no se opongan, podrán verse simplificados o agilizados con las disposiciones del presente decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, a 20 de abril de 2021.

Diputado José Eduardo Esquer Escobar (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Lorenia Iveth Valles Sampedro, diputada de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente.

Planteamiento del problema

La presente iniciativa plantea incluir en el artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la protección y conservación del patrimonio y riqueza alimentaria del país, así como sus cocinas tradicionales, toda vez que a pesar de ser reconocida como patrimonio intangible de la humanidad, está ausente en nuestro marco constitucional.

Cabe recordar que México forma parte de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, misma que se refiere a 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 reconocen 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 interacción 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. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sustentable.

Como es evidente para el caso de la presente iniciativa se reconoce el vínculo entre el derecho humano a la alimentación adecuada establecido en el artículo 4o. constitucional con la conservación del patrimonio alimentario.

Argumentación¹

Indiscutiblemente el tema del patrimonio alimentario y las cocinas tradicionales son siempre vistos como un valor turístico más que como un valor cultural y nutricional, y eso es porque aun no existe una suficiente conciencia sobre lo que tenemos como valor alimenticio y los diversos usos que se le da. Optamos por alimentarnos con comida que no es nuestra, que proviene de otros países bajo la figura de comida rápida, con alto contenido de grasas saturadas y bajo valor proteínico que dañan a nuestro organismo.

Hemos transformado nuestra cocina al grado tal que sustituimos nuestra base alimenticia en detrimento de la gran variedad de especies y cultivos que tenemos en el país, muchos de ellos son aun resguardados por nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes que sustentan la cultura nacional.

La falta de una política pública en torno a la alimentación mexicana es por demás insoslayable. El hecho contenido en la solicitud de incorporar a la cocina mexicana como parte del patrimonio intangible de la humanidad y en función de este reconocimiento fomentar dichas políticas, no es suficiente con sólo una declaratoria sino que es una cuestión de reconocimiento constitucional y en consecuencia de una legislación y política pública para realmente fortalecer el sistema alimentario.

El conocimiento de nuestra gastronomía debe ejercerse no desde las universidades o instituciones académicas de nivel superior sino desde la enseñanza básica para que desde edad temprana se conozca la riqueza alimenticia, en este caso, y sus valores nutricionales.

Los ingredientes utilizados en la cocina tienen una íntima relación con el entorno biológico ya que su permanencia implica también salvaguardar la diversidad de especies que utilizamos en la preparación de alimentos. Entre más se pierdan especies o cultivos estamos también perdiendo parte de nuestra diversidad alimentaria.

El simple hecho de no poder consumir, por ejemplo, el huachinango de nuestros mares porque están contaminados, nos obliga a importarlo del Caribe. Este es un claro reflejo de la relación entre el estado del ambiente y la gastronomía.

La cocina mexicana tiene una influencia evidente de la española. Por ejemplo para el caso de la cocina veracruzana, que fue el territorio de entrada del periodo colonizador, la influencia principal fue de las Islas Canarias identificada primordialmente en la cuenca del Papaloapan, aunque no se puede negar la influencia de otras regiones españolas. De hecho diversas investigaciones gastronómicas que se hacen en España recurren a la cocina veracruzana para reconocer sus ingredientes originarios. No obstante, cuando se habla de la cocina veracruzana los casos más recurrentes son aquellos que no tiene que ver con la cocina originaria sino por aquellos platillos que representan a la cocina española localizada como el pescado a la veracruzana, en el que se utilizan ingredientes mediterráneos. Esta cocina está más identificada con las clases criollas que con la cocina tradicional.

El sentido de pertenencia nos remite a sintetizar nuestra apreciación de lo que somos y cómo manifestamos nuestra forma de interpretar lo que nos rodea. Esto ha sido una de las formas en que se conciben las aportaciones hechas por los pueblos originarios. Su aportación en la gastronomía mexicana es importantísima aunque en numerosas ocasiones no se le reconoce su valor.

El valor de la cocina indígena no es plenamente reconocido porque se le trata como algo asimilado a lo pobre debido a que la gastronomía está ligada al status social. Entonces con la recién influencia de los canales de televisión que presentan preparación de alimentos la cocina tradicional, si es tratada por un chef entonces se convierte en cocina gourmet, en cocina exótica y por consiguiente asimilada por el público que observa estos canales. Sin embargo, si esta comida fuera elaborada y presentada por un indígena entonces no tendría esa connotación.

La cocina indígena está subestimada al no existir política pública al respecto. Esta sólo es reconocida si es festiva porque es comunal, pero no se aprecia la comida cotidiana, la que tiene que ver con la temporada, la que se puede ofrecer a la madre tierra porque hay un desconocimiento y por tanto una subvaloración.

Por otro lado, la protección de los cultivos originarios son de enorme importancia para la viabilidad alimentaria de las y los mexicanos. México tiene una amplia variedad de cultivos que se utilizan en la alimentación base, son alrededor de 232 cultivos, de los cuales 53 son especies nativas, hecho que muestra que nuestras cocinas utilizan ingredientes muy por encima del ámbito mundial, ya que 90 por ciento de los alimentos se basan solamente en 20 cultivos; de ahí que los recursos filogenéticos son una auténtica fuente de diversidad, de resistencia a condiciones adversas y de nuevas alternativas de alimentos.

Es innegable el hecho que esta gran diversidad fitogenética ha sido construida por nuestras comunidades rurales, en particular por nuestras comunidades indígenas, que han sabido transformar a través del tiempo los frutos de la tierra.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un tercer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

I. a XIX. ...

XX. ...

...

El Estado protegerá el patrimonio y riqueza alimentaria del país, así como a sus cocinas tradicionales mediante la expedición de leyes que establezcan la concurrencia entre los órdenes de gobierno, incluyendo sus valores culturales.

Transitorio

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

Nota

1 La argumentación que aquí se presenta va a estar presente en las diversas iniciativas que presentaré sobre la materia de patrimonio alimentario pero que por tratarse de diversos artículos se presentan de manera separada.

Palacio Legislativo, a 20 de abril de 2021.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 17 BIS A LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA ROMERO LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Gloria Romero León, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos, y 3, numeral 1, fracción IX, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 17 Bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de que cada año, en la Ley de Ingresos de la Federación se incluya el desglose del rubro "Otros" de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital de los ingresos no petroleros y no tributarios; asimismo, que en la Cuenta Pública se incluya la información pormenorizada de dichos conceptos y los montos que lo integren a fin de asegurar la transparencia y rendición de cuentas sobre este tipo de ingresos, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

Una de las características primordiales en la democracia, comprendido como un sistema que organiza y lleva a cabo el control del poder por medio del pueblo a través de sus representantes, consiste por su propia naturaleza, en que su diseño y operación se sustenta en la confianza de la comunidad para con la autoridad; por medio de la cual se busca dentro de muchas cosas la rendición de cuentas, haciendo posible que la gobernabilidad le dé primacía y se realice en favor de la sociedad, siendo la democracia no sólo una forma de gobierno, sino un modo de vida que abarca y relaciona tanto el desarrollo de lo individual como de lo comunitario, a partir del estado de derecho.

Para encaminarnos hacia esta cooperación social se han creado autoridades, normas, reglas y procedimientos, que eviten una desviación hacia este fin, obligando tanto a las autoridades como a los ciudadanos a cumplirlas, por lo tanto, para que la democracia sea eficaz, se requiere la aceptación de todos y cada uno de los miembros de la comunidad para cumplir con las reglas positivizadas del orden jurídico y político.

En este sentido, cuando la corrupción emerge como un sistema de conductas perjudiciales encaminadas al beneficio privado de los servidores públicos por medio del abuso de poder en los recursos y patrimonio público, se pasan por alto las normas y principios que hacen factible la convivencia pacífica y productiva y su práctica contradice las ventajas sociales, políticas y económicas que caracterizan a la democracia, disminuyendo

o nulificando la credibilidad de un gobierno representativo y responsable, desde el momento en que se evidencia la manera eludir la ley, para incentivar relaciones orientadas a infringir en los principios éticos y en el control del poder.

En un estado de derecho como el nuestro, la rendición de cuentas es un mecanismo de seguridad para evitar la corrupción, siendo el encargado de llevar el control democrático del poder por medio del cual se obligan los políticos y funcionarios a informar sobre sus decisiones y justificarlas de forma pública, así como implica la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos, sin embargo la impunidad e irresponsabilidad pública que actualmente se vive en México, pone en duda su eficiencia, deteriorando el ejercicio del poder al no cumplir una de las premisas que la caracterizan: el ejercicio del poder con responsabilidad ante los ciudadanos y sus representantes políticos. La corrupción se vuelve más evidente cuando la rendición de cuentas se hace a un lado para dar vida al ejercicio irresponsable del mismo, generando efectos negativos para la vida productiva y social.

El ejercicio del poder se corrompe con prácticas que destruyen las relaciones sociales y políticas al infringir daños estructurales al patrimonio público, en la medida que la rendición de cuentas es deliberadamente inobservada en su totalidad y a detalle por parte de los actores del poder; la corrupción se fortalece, afectando el prestigio de las instituciones gubernamentales, acentuando y reafirmando el quebrantamiento de la confianza en la autoridad, cuando no se corrigen de fondo las prácticas que conllevan al derroche de los recursos que cuantifican su necesidad a favor del interés público, es decir, desde el momento que las finanzas y presupuestos públicos son motivo de incumplimiento irresponsable comprometiendo el desarrollo productivo de la comunidad, partiendo de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se desconoce, al permitir el oscurantismo y ante la falta de claridad y de un desglose meticuloso de éstas, el destino de partes considerables del excedente económico, presumiéndose que se malgasta a través de prácticas corruptivas que debilitan las reglas y principios del orden jurídico y político de las entidades.

El Estado subsiste debido a las normas que regulan la conducta del hombre en sociedad a través de los pac-

tos entre gobernantes y gobernados, permitiendo relaciones transversales de convivencia, siempre asegurando la primacía de la vida colectiva, con el objetivo de lograr la estabilidad y paz que ésta requiere para lograr sus metas, siendo fundamental que dichas normas sean claras y se ejecuten de manera efectiva, para que los habitantes de la sociedad no sólo las conozcan sino que las asuman como el medio que permite lograr relaciones de respeto y tolerancia y aseguren condiciones más idóneas para realizar aportaciones que favorezcan el interés colectivo, elemental para que se tengan los elementos de productividad que permitan avanzar hacia el cumplimiento de las metas colectivas.

El Estado debe estar comprometido con la vida social, política y económica, buscando que los resultados económicos positivos, la confianza y el mejor desempeño de las instituciones sea la clave para una efectiva convivencia, pues al tener conferidas las responsabilidades relativas al orden, la justicia, la promoción, el estímulo y la seguridad de la nación, deben de aprovechar recursos y adoptar las políticas públicas para que la sociedad y la economía estén encaminadas hacia el bien común.

En razón de lo anterior, el gobierno debe de establecer las condiciones de certidumbre a favor de lo privado, lo público y social para que las personas, las organizaciones y los factores de la producción tengan certeza de que existe transparencia e igualdad respecto a la forma en que se ejercen los recursos.

En un estado de derecho, la certidumbre permite una estrecha relación entre la autoridad y las esferas de la sociedad y la economía, proyectando el apego a la legalidad y al cumplimiento del orden público, generando confianza para que la comunidad, tenga la certeza de que las normas y las consecuencias que se derivan de su aplicación, sean conocidas con anticipación y que su contenido y procedimientos son formalizados por parte de los órganos del poder público, pues son los encargados de asegurar que el orden, la regularidad y eficiencia de las instituciones gubernamentales, contribuyendo a que la vida colectiva tenga menos recelo y más sentido de cooperación, por lo que debemos de asegurarnos de que la autoridad, quien tiene a su cargo la gobernanza y administración de la sociedad, esté dotada de credibilidad y capacidad para producir ámbitos de confianza que garantizan que su relación es eficiente para alentar los intercambios económicos, la

distribución de los beneficios y la asignación de costos en la distintas esferas de la vida individual y colectiva, por medio de las normas jurídicas, comprendidos como la seguridad misma de la sociedad y el Estado.

Si bien hemos establecido formas de comunicación y compromiso recíprocos entre el gobierno y la sociedad para asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva y oportuna, los gobernados no siempre se sienten conformes con los resultados que se presentan al no ver efectivamente sus aportaciones reflejadas, por no tener claridad respecto a dónde se están destinando esos recursos y ante la falta de evidencia recae en la desconfianza.

De esto depende tener un mayor o menor apoyo de los ciudadanos, ya que, al quebrantar su confianza, se genera un deterioro de la autoridad y un Estado envuelto en duda y confusión sobre lo que realiza en nombre del interés público, debilitando y desprestigiando la estructura de gobierno en la cual se sustenta, cuando incurren en la falta de observancia de las reglas públicas que tienen como objetivo crear y asegurar las condiciones de la estabilidad política y social.

El poder de la autoridad tiene que responderle a la ciudadanía, por lo que el desempeño de sus funciones es objeto de control y vigilancia, debiendo acreditar su responsabilidad a través de la rendición de cuentas, pues la falta de esta, provoca desajustes serios en el desempeño de los sistemas productivos y de gestión institucional desde el momento en que los actores gubernamentales abren la puerta para realizar actividades sospechosas que producen daño y costos innecesarios.

La corrupción impuesta sobre la legalidad y la rendición de cuentas, limita, pues significa que el orden político elabora y aplica políticas públicas no para el beneficio público, sino distribuyendo costos que son pagados por la propia sociedad sin recibir su retribución debida. Por ello si no contamos con las herramientas necesarias para prevenirla y debilitarla, promoviendo la transparencia a través de la efectiva rendición de cuentas, la desigualdad y el abuso de poder seguirán siendo predominantes. La democracia en el Estado pierde su credibilidad en la medida que la corrupción, desde el poder, se convierte en foco de daño y destrucción para las personas, las empresas, las fuentes productivas, la inversión de capital y la distribución equitativa de los beneficios, intensificando la

incertidumbre en la sociedad y la economía, debido a que se ha convertido en modo regular de vida, aumentando los riesgos en materia de la adquisición y distribución de los recursos.

Para hacer notoria la moral pública comprendida con los valores de honradez, responsabilidad y solidaridad y que no se aparente haber obtenido ventajas con los recursos públicos de la vida comunitaria, desviando los mismos hacia rutas de perversidad administrativa y política, es esencial que existe una absoluta transparencia para todos y cada uno de aquellos que participan y apoyan a la vida comunitaria aportando ingresos para el ejercicio administrativo.

2. Justificación

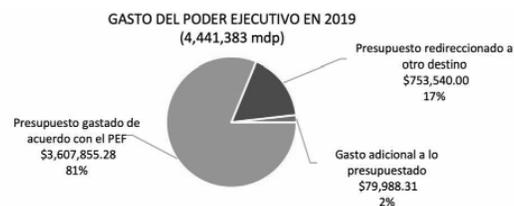
Las lagunas que existen en las normas relativas a la transparencia y la falta de rendición de cuentas suscitan a que la corrupción siga avanzando despreocupadamente obteniendo como consecuencia un orden jurídico y político deteriorado, sin considerar las repercusiones económicas y de desigualdad que le generan a la nación, siendo este el motivo por el cual el gobernado entra en duda, desconfianza y descrédito en lo que es, hace y representa la autoridad, ya que implica que las reglas que los sustentan, así como los actores encargados de su cumplimiento, carecen de eficacia para prevenir y sancionar a quienes incurren en las prácticas de la corrupción, prácticas que se aplican desde las esferas del poder político, materializado en el Estado y la administración pública, reflejando cómo los recursos públicos se utilizan con ultraje.

Lo anterior implica que nos encontramos alejados de la certidumbre, indispensable para la aplicación de la ley con base en su espíritu y la verdadera naturaleza de su contenido, provocando que lo público que el Estado representa, este en riesgo, dado a que sus instituciones se caracterizan no por el manejo honrado de los recursos públicos y la aplicación imparcial de la ley, sino por el uso de los recursos utilizados para fines distintos al interés social y por la falta de transparencia a consecuencia de un orden jurídico y político que es superado con prácticas nocivas y destructivas que no han logrado frenar los avances negativos de la corrupción.

Esta relación, quebrantada por la corrupción, que existe entre el Estado y la sociedad provoca la pérdi-

da de confianza en él como el principal administrador de los ingresos y egresos de la federación. La rendición de cuentas que implica justificar la información ante terceros, presentar estado que guardan las cuentas públicas, acreditar la legalidad y determinar las sanciones correspondientes para quienes infringen contra esta, pierde eficiencia al no cumplirse integralmente por la autoridad, siendo desde el ejercicio del poder que se incurre en desvíos o gran discrecionalidad presupuestal, espontánea y carente de validez, así como la falta de comprobación en ciertos rubros del gasto público, vulnerando el principio de responsabilidad, motivo por el cual la sociedad resiente el abuso del poder.

Como referencia, tan solo en la Cuenta Pública 2019 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se muestra como del presupuesto destinado al Poder Ejecutivo se destinaron 753,540 millones de pesos, el 17 por ciento de su presupuesto, para fines distintos a los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se gastaron 79,988 millones adicionales, es decir, el Poder Ejecutivo reasignó recursos equivalentes a más de tres veces el total de gasto público de la Ciudad de México.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública 2019 de la SHCP.

Respecto al Aeropuerto de Santa Lucía, se tenían presupuestado 1,330 mdp y se gastaron 27,628 millones, incrementando en 1 977 por ciento.

En el 2017 se estimaron 3 billones 758 mil 756 millones 200 mil pesos de ingresos y se recaudaron 308 mil 811 millones de pesos adicionales (8 por ciento); respecto al gasto se aprobaron 3 billones 674 mil 562 millones 978 mil 366 pesos y se ejercieron 390 mil 332 millones de pesos adicionales, 11 por ciento más de lo aprobado y para el gasto de comunicación social del Poder Ejecutivo federal, se aprobaron mil 447 millones de pesos, pero hubo una variación de más de 6 mil millones de pesos adicionales, por lo que se ejercieron más de 8 mil millones de pesos.

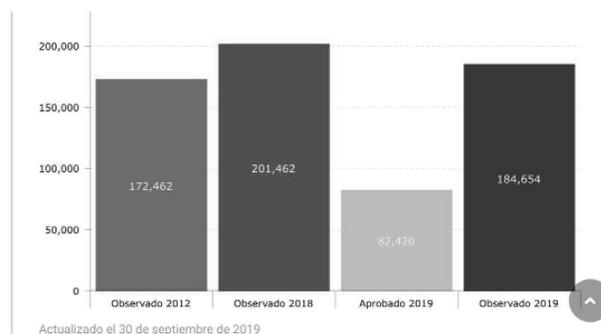
Los ingresos totales del Poder Ejecutivo entre 2013 y 2017 tuvieron un promedio de variación del 12 por ciento y los egresos totales del Poder Ejecutivo entre 2013 y 2017 tuvieron un promedio de variación de 9 por ciento.

Lo cual nos muestra la gran diferencia que existe entre el gasto público ejercido y el originalmente establecido y fundado tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos, así como la forma en que los recortes hechos en dicho presupuesto, pueden aumentar por la decisión del Ejecutivo o, por el contrario, rubros que no habían sido considerados, acaban recibiendo un gran cantidad de recursos, siendo evidente cómo esto se ha utilizada para acrecentar gastos superfluos, a razón de esto existen varias áreas de mejoras para prevenir desvíos, motivo por el cual se requieren modificaciones que permitan una mayor claridad en esta materia, analizando y estableciendo a profundidad todos los rubros que integran tanto a la Ley de Ingresos como y su justificación integra en la Cuenta Pública.

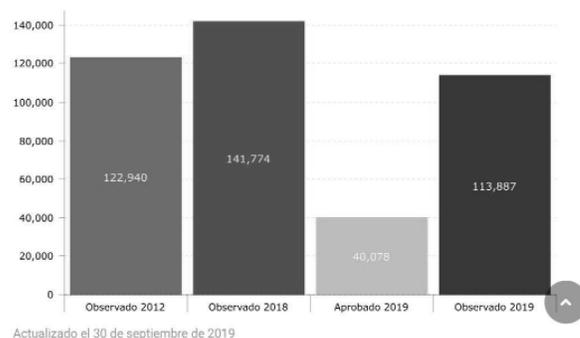
Si bien hoy se alega que las prioridades del gobierno son otras, la práctica del uso discrecional de los recursos persiste, en donde el Poder Ejecutivo cuenta una amplia facultad para solicitar y otorgar dinero a voluntad y sin rendir cuentas, siendo el único país democrático en el cual el gobierno tiene la facultad para gastar más de lo presupuestado y para reasignar los recursos libremente, pero el ejercicio del gasto público, como la herramienta más importante de política pública, no puede ser ajena a los controles y contrapesos, de lo contrario, seguiremos teniendo una ley de ingresos y un presupuesto de egresos ficticio moldeado por la voluntad presidencial.

En esta iniciativa atendemos de manera concreta el desconocimiento que existe sobre los ingresos no tributarios y no petroleros por aprovechamiento de tipo corriente que se encuentran bajo el numeral 6.61.22.04 y de capital bajo el numeral 6.62.01.05 que se han mantenido bajo el concepto de “otros” y que si bien en algunas ocasiones la Secretaría de Hacienda ha presentado información sobre el destino de parte de los aprovechamientos de tipo corriente, no siempre es de forma integral y respecto a los de capital no se ha proporcionado información ya que no se establece su obligación de reportarlos.

Ingresos no tributarios y no petroleros observados en 2012, 2018 y 2019.



Ingresos por aprovechamientos, 2012, 2018 y 2019.



Las gráficas nos ayuda a tener un margen del impacto de los ingresos por aprovechamiento y nos permite comparar el total de ingresos de este rubro del sector público presupuestario en la administración pasada con la de los últimos años; muestra los ingresos por aprovechamientos estimados en el presupuesto aprobado y el que efectivamente tuvo el gobierno federal, acumulados a septiembre de 2019, donde el común denominador es que la mayor parte de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital se han etiquetado como “Otros, otros” en la Ley de Ingresos de la Federación, lo cual, impide conocer específicamente las fuentes que dan origen a estos ingresos aprobados.

Como resultado de la revisión de la Cuenta Pública de 2012, específicamente en lo que se refiere a ingresos públicos, se detectó que en los aprovechamientos no petroleros y no tributarios, no se determinó el origen de 40 mil 771.8 millones de pesos, los cuales representaron 24.6 por ciento de los recursos en el renglón “Otros” de dichos aprovechamientos.

Como parte de la revisión de la Cuenta Pública de 2013 respecto a la transparencia y rendición de cuentas de los aprovechamientos; su rubro de los ingresos no petroleros y no tributarios, no explica el origen de estos ingresos, ya que la mayoría se agrupan en el rubro “Otros”, y sobre éstos no se especifican los conceptos y las cantidades que los integran.

En la integración de los ingresos por aprovechamientos en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta de la Hacienda Pública, no se especificó su origen y el 85.3 por ciento está agrupado en el concepto “Otros”.

Ese año, la recaudación por aprovechamientos fue superior en 149,710.8 millones de pesos a los aprobados, obteniendo un total de 228,076.1 millones de pesos; de los cuales, con la información proporcionada por la SHCP, no se pudo determinar el origen de 194,468.4 mdp, equivalentes a 85.3 por ciento del total de los recursos por aprovechamientos y que corresponden al rubro “Otros”.

Con el objetivo de transparentar el origen la cantidad mencionada la ASF le tuvo que proporcionar a la Subadministración de Integración de los Ingresos Federales de la Administración General de Servicios al Contribuyente del SAT los formatos “Detalle del renglón Otros de productos y aprovechamientos (C12IF290)” y “Relación de transacciones por concepto legados 700101”, en los que se logró identificar el origen de 86.4 por ciento del concepto “Otros”.

Un avance en este tema se reflejó desde la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, estableciendo en el artículo 1o. que para efectos de lo previsto en el artículo 107, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, debería incluir información del origen y destino de los ingresos generados por los aprovechamientos bajo el concepto de “Otros, otros” que se encontrasen en esa ley. Asimismo, debería informar los destinos específicos que en su caso tengan dichos aprovechamientos, en términos del artículo 19, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual establece lo siguiente:

El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la secretaría.

La secretaría deberá informar a la Cámara de Diputados sobre las autorizaciones que emita en los términos de las leyes fiscales, para otorgar un destino específico a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción, dentro de los 30 días naturales siguientes a que emita dichas autorizaciones.

En la Ley de Ingresos de 2016 respecto a los ingresos no petroleros y no tributarios, el rubro de aprovechamientos se clasificó de tipo corriente y de capital. En este año, por primera vez en la Cuenta Pública se reportó la apertura de los aprovechamientos de tipo corriente bajo el concepto “otros, otros”, quedando pendiente la información de los aprovechamientos de capital “otros, otros”, la cual, no se incluyó en la Cuenta Pública ni en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de 2016, por lo que solo fue posible conocer sus montos y conceptos con base en la información proporcionada por el SAT, Nafin y Banjercito.

Las Leyes de Ingresos de la Federación subsecuentes han incluido, de igual manera, el contenido mencionado en el artículo 1o respecto al origen y destino de los aprovechamientos de tipo corriente “otros, otros”.

En la revisión de la Cuenta Pública 2017, sobre la transparencia y rendición de cuentas de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital, en el cuadro denominado Ingresos no tributarios, se detectó que los aprovechamientos corresponden en 99.3 por ciento de tipo corriente y 0.7 por ciento de capital, como se muestra a continuación:

APROVECHAMIENTOS REPORTADOS EN LA CUENTA PÚBLICA, 2017

Concepto	(Millones de pesos y porcentajes)				Variaciones	
	LIF	%	Recaudados	%	Absoluta	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3)-(1)	(5)/(1)
Total de Aprovechamientos	86,712.9	100.0	476,480.8	100.0	389,767.9	449.5
De tipo corriente	86,683.4	100.0	473,190.4	99.3	386,507.0	445.9
De capital	29.5	n.s.	3,144.1	0.7	3,114.6	-
Accesorios	0.0	0.0	154.5	n.s.	154.5	n.s.
Aprovechamientos no comprendidos	0.0	0.0	(8.2)	n.s.	(8.2)	n.s.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017, Tomo III Poder Ejecutivo.
 NOTA: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
 -o- Superior a 1,000.0%.
 n.a. No aplicable.
 n.s. No significativo.

Con base en Estado Analítico de Ingresos, Cifras Básicas, de la Cuenta Pública, el 11.7 por ciento de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital se agrupó en el concepto de “Otros”, como se muestra en la siguiente tabla:

APROVECHAMIENTOS REPORTADOS EN EL ESTADO ANALÍTICO DE INGRESOS (Cifras Básicas), 2017

Concepto	(Millones de pesos y porcentajes)					
	Aprobado	%	Recaudado	%	Absoluta	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Total de Aprovechamientos	86,712.9	100.0	476,480.8	100.0	389,767.9	449.5
Fración 1: Aprovechamientos de tipo corriente	86,683.4	100.0	473,190.4	99.3	386,507.0	445.9
Incisos especificados: del 01 al 21 y 23	6,379.6	7.4	45,719.6	9.6	39,340.0	616.7
Inciso no especificado: 22 "Otros"	80,303.8	92.6	427,470.7	89.7	347,166.9	432.3
Subinciso especificado: 01 Remanente de operación del Banco de México			321,653.3	67.5	321,653.3	n.a.
Subinciso no especificado: 04 "Otros"	80,303.8	92.6	105,817.5	22.2	25,513.7	31.8
Sub-Subinciso especificados: del 03 al 64			52,651.5	11.1	52,651.5	n.a.
Sub-Subinciso no especificado: 01 "Otros"			53,165.9	11.2	53,165.9	n.a.
Fración 2: Aprovechamientos de capital	29.5	n.s.	3,144.1	0.7	3,114.6	-
Inciso especificado: 01 Recuperación de capital	29.5	n.s.	3,144.1	0.7	3,114.6	-
Subincisos especificados: del 01 al 04	29.5	n.s.	556.0	0.1	526.5	-
Subinciso no especificado: 05 "Otros"			2,588.2	0.5	2,588.2	n.a.
Sub-Subinciso especificado: 03 y 02			2,588.2	0.5	2,588.2	n.a.
Otros no especificados: del 01 al 04						n.a.
Otros no especificados: 05			2,588.2	0.5	2,588.2	n.a.
Fraciones especificadas: 3 y 4			146.3	n.s.	146.3	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el SAT, mediante el oficio núm. 104-03-01-00-00-2018-22, del 11 de abril de 2018, Estado Analítico de Ingresos (Cifras Básicas) de la Cuenta Pública 2017.
 NOTA: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
 -o- Superior a 1,000.0%.
 n.a. No aplicable.
 n.s. No significativo.

En los informes trimestrales y en la Cuenta Pública de 2017 se presentó la apertura de los aprovechamientos de tipo corriente “otros, otros” y se complementó con información entregada por la SHCP, como se muestra a continuación:

APERTURA DE APROVECHAMIENTOS DE TIPO CORRIENTE, OTROS, OTROS, 2017

Concepto	(Millones de pesos y porcentajes)	
	Monto	Estructura %
Total	105,817.5	100.0
Recursos acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a que se refiere el artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social ^{1/}	33,988.2	32.1
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ^{2/}	18,522.3	17.5
Derivados de la colocación de bono tasa fija	14,142.8	13.4
Garantía directa del Gobierno Federal sobre pasivos	9,850.0	9.3
Derivados de la colocación de UDIBONOS	7,855.6	7.4
Centro Nacional de Control del Gas Natural ^{3/}	2,500.0	2.4
Por la prestación de servicios que ofrece la Comisión Nacional de Hidrocarburos	1,390.3	1.3
Otros	17,568.2	16.6
Por diversos bienes y servicios prestados por la SEDENA	2,458.1	2.3
Cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales (CONAGUA)	300.4	0.3
Servicios de protección y seguridad que otorga el Servicio de Protección Federal (CNS)	1,096.4	1.0
Premio cobrado a los bancos y casas de bolsa por préstamo de valores	346.3	0.3
Recaudado por Aduanas	199.0	0.2
Restitución por la conversión a valores gubernamentales, recursos bonos de pensión ISSSTE redimidos	271.3	0.3
Banco de México	4,139.4	3.9
Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.	1,036.1	1.0
Apoyo y servicios a la comercialización agropecuaria	687.6	0.6
Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	638.6	0.6
Donativos	1,131.0	1.1
Contraprestación por el uso y explotación de los bienes y servicios portuarios concesionados que entera la Administración Portuaria Integral (API) (SCT)	577.5	0.5
Otros	4,686.5	4.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio núm. 349-A-00/1, del 18 de abril de 2018, y Cuenta Pública 2017, Tomo III Poder Ejecutivo.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ En el artículo Décimo Tercero Transitorio, inciso b), de la Ley del IMSS, se establece que los fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de retiro, en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al GF.

2/ Como resultado de la reforma a la Ley del ISSSTE (2007), el GF quedó a cargo de las pensiones de los trabajadores que optaron por permanecer en el régimen anterior. En consecuencia, las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, retenidas a esos trabajadores por el ISSSTE, son transferidas a la SHCP vía el pago de un aprovechamiento.

3/ La SHCP fijó un aprovechamiento a CENAGAS, con fundamento en los artículos 60, de la LIF de 2017 y 26, penúltimo y último párrafos, de la LFPRIH.

Por lo que la SHCP, contribuyó a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, en observancia del artículo 1o, de la LIF 2017 respecto a los aprovechamientos de tipo corriente, sin embargo, la información de los aprovechamientos de capital “otros, otros” no se publicó en la Cuenta Pública. Es decir, en la Cuenta Pública de 2017 se incluyó lo obtenido por los aprovechamientos de tipo corriente, otros, otros, y quedó pendiente la información de los aprovechamientos de capital, otros, otros.

Concluyendo con que sería conveniente que se publicara lo relativo al origen y destino de los aprovechamientos de capital “otros, otros”, al igual que ocurrió con los aprovechamientos de tipo corriente “otros, otros” en la Cuenta Pública y se incluya en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, los cuales no se encuentran considerados en el artículo 1o. de la LIF hasta la fecha.

Desde el 1 de septiembre de 2019 y reafirmando el 10 de febrero de 2020, el presidente aseguró, durante sus conferencias de prensa, que “la fórmula para un mejor México es acabar con la corrupción y acabar con la impunidad” pues comentó también que persiste la corrupción en los tres poderes de gobierno. Constantemente ha sostenido que uno de los principales problemas en el país es la corrupción y señaló que es-

te es uno de los estigmas que ha generado mayor desigualdad y pobreza en el país “la corrupción es la causa principal de desigualdad social y económica en el país “4 de marzo de 2020.

A diferencia de los sexenios pasados, con base en información proporcionada por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, en CompraNet aparece que bajo este concepto se comprometieron en el 2019 más de 24.1 mil mdp, lo cual corresponde al 7.6 por ciento del total de contrataciones federales en ese año y en 2020 correspondió a 50.8 mil mdp, el 11.0 por ciento del total de contrataciones federales, lo cual representa un incremento de 110.6 por ciento como se muestra a continuación:

En el instructivo para reportar los contratos suscritos por la APF elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se identifica que dentro de “otras contrataciones” hay contratos con crédito externo, otros que derivan de compras consolidadas y otros para atender emergencia o desastre natural como es el caso del Covid-19.

De los “otros contratos”, en CompraNet se puede conocer la cantidad de instrumentos y los montos de los contratos financiados con un crédito externo y si se trata o no de una compra consolidada, sin embargo el gobierno federal no ha puesto a disposición de la población la información para conocer cuáles son para hacer frente a la pandemia que estamos viviendo, siendo esto de gran relevancia ya que las dependencias federales que contraten bajo esta modalidad, tienen la obligación de registrar en CompraNet dicha información, pero hasta el día de hoy, con los datos disponibles solo es posible identificar tres grupos en los que se han distribuido las “otras contrataciones”: Compra consolidada sin crédito externo, Compra no consolidada con crédito externo y Compra no consolidada sin crédito externo.

La problemática con estos “otros contratos” de compra consolidada es que las dependencias contratantes no están reportando en CompraNet el tipo de procedimiento bajo el cual se realizó esta asignación. La compra consolidada no se considera un tipo de contratación conforme a la LAASSP, si no que está regulada en el artículo 17, en el cual además se contempla la participación directa de la SFP, por lo que no pueden eximirse de reportar el procedimiento bajo la cual se

celebró el contrato, considerándolo como “otra contratación”, ya que esto significa que se está subreportando el total de adjudicaciones directas, invitaciones restringidas e incluso licitaciones públicas.

Otro foco rojo fue que los contratos dentro de la clasificación “otros” que no se asignaron a partir de una compra consolidada y que no corresponden a un contrato con crédito externo, aumentaron casi nueve veces del año 2019 al 2020, pasando de mil 975.2 mdp a 17 mil 704.5 mdp.

Asimismo, se observó que para 2020, 99.3 por ciento de los contratos clasificados como “otros” que no derivaron de una compra consolidada correspondieron al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Y el resto de los “otros contratos” que no derivan de una compra consolidada y sin ser financiados con crédito externo podrían ser suscritos con el fin de hacer frente a la pandemia, por lo que resulta aún más relevante que el IMSS y el resto de las dependencias informe sobre el tipo de procedimiento de contratación que se siguió para cada una de estas compras, ya que si efectivamente están los están destinando para atender la pandemia, por tratarse de una emergencia sanitaria de caso fortuito o fuerza mayor, la misma ley los faculta para hacer adjudicaciones directas, por lo que resulta innecesario ocultar estos datos.

Al igual que los contratos de compra consolidada, los que no derivan de esta opción representarían, en el mejor de los casos, subregistros bajo el procedimiento de asignación, ya sea adjudicación directa, invitación restringida, licitación pública del 7.6 por ciento para 2019 y de 11 por ciento para 2020 del total las compras públicas de la APF y en el caso de los “otros contratos” que no derivan de una compra consolidada, si las dependencias, como fue el caso del IMSS, no aplican estrictamente los mecanismos previstos en la ley, estaríamos, estaríamos también ante la existencia de contratos irregulares con implicaciones patrimoniales de 1,975.2 mdp para 2019 y de 17,704.5 mdp para 2020.

Por lo anterior, resulta necesario hacer un cambio en el registro de información dentro de la plataforma CompraNet prohibiendo el registren bajo cualquier modalidad distinta a las tres reconocidas por la ley, debido a que la manera actual de cómo se están clasificando los

contratos en la plataforma impiden conocer con precisión el total de recursos que se comprometieron por adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública, motivo de la presente iniciativa.

Concluyendo con que además de un mayor número de adjudicaciones directas, también hay mayor opacidad y ocultamiento de información, resguardándose bajo la figura de “otros contratos” que, incluso en tiempos de emergencia como los que vivimos por el Covid-19, no cumplen con las reglas que recientemente han modificado para permitir contrataciones más prontas y expeditas. Es decir, la evidencia de las contrataciones en los primeros dos años del gobierno de Andrés Manuel López no demuestra la transformación que tanto aclaman, al contrario, refleja que las autoridades federales continúan trabajando bajo los mismos patrones opacos y discrecionales, dejando una ventana abierta para que se realicen contrataciones operadas por la corrupción.

3. Contenido

La aplicación de la rendición de cuentas hasta ahora no ha sido suficientemente efectiva, desde el momento en que la discrecionalidad política decide no hacerla vigente con la sociedad, y esta, al no ser eficiente abre puertas para el abuso y desprestigio político, permitiendo que desde el ejercicio del poder no se justifiquen la acciones que realizan y el modo de ejecución de los recursos, apartándose de los controles institucionales y del sentido de responsabilidad

Como se mencionó anteriormente, en la relación de reciprocidad, los ciudadanos aportan, a cambio de tener certeza de que la autoridad generará condiciones para el buen vivir, mientras el Estado se compromete a proporcionarles orden, seguridad y condiciones de desarrollo y bienestar para que la vida en asociación sea más efectiva, sin embargo, el hecho de conservar dentro de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos conceptos con total discrecionalidad, sin justificación ni cuestionamiento alguno no permiten que la relación entre el gobierno y la sociedad persevere de manera positiva y cooperativa, por lo que esta relación es primordial y debe cuidarse para que no derive en condiciones desfavorables que provoquen en los ciudadanos desencanto y desilusión con las expectativas que se tiene en el sistema de autoridades que rigen la vida en sociedad, ya que se forma a partir de la generación de

la confianza, tomando como punto de referencia el desempeño de las autoridades, así como en la integridad de las acciones que corroboran de manera pública.

La falta de transparencia a consecuencia de un orden jurídico y político que es superado con prácticas destructivas, que no han logrado frenar los avances negativos de la corrupción y trae como consecuencia una sociedad temerosa y dudosa respecto al quehacer de la autoridad; la rendición de cuentas es un imperativo en la lógica del Estado de derecho para evitar desde el poder el quebranto del propio Estado, por lo contrario, el secreto, la complicidad y la impunidad, rompen las relaciones social, económico y productivas de la vida comunitaria al ver la forma en que los recursos públicos derivan hacia actividades y fines que favorecen a las minorías en perjuicio de las mayorías, como producto de la impunidad y la irresponsabilidad pública.

Por lo que se propone adicionar el artículo 17 Bis en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de que, cada año, en la Ley de Ingresos de la Federación se incluya el desglose del rubro “Otros” de los aprovechamientos de tipo corriente bajo el numeral 6.61.22.04 y de capital bajo el numeral 6.62.01.05 de los ingresos no petroleros y no tributarios; asimismo establecer la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de publicar en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la información pormenorizada sobre dichos conceptos y montos, a fin de asegurar la transparencia y rendición de cuentas sobre este tipo de ingresos, conforme al siguiente:

Decreto por el que se adiciona el artículo 17 Bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Único. Se **adiciona** el artículo 17 Bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 17 Bis. En la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos provenientes de aprovechamientos, deberán desglosar los conceptos que los integran, especificando sus respectivos montos.

Únicamente el equivalente hasta 5 por ciento de los aprovechamientos, podrá permanecer bajo el concepto de otros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la obligación de incluir en la Cuenta Pública y en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública los conceptos y montos que integraron los aprovechamientos bajo el concepto de otros.

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 20 de abril de 2021.

Diputada Gloria Romero León (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARCELA GUILLERMINA VELASCO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada federal **Marcela Guillermina Velasco González, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al tenor de la siguiente:**

Exposición de Motivos

El artículo 27 constitucional señala que, para que se logre un desarrollo equilibrado del país, en vista de mejorar las condiciones de vida de la población, se deberán dictar las medidas que se consideren necesarias

que tengan como finalidad ordenar los asentamientos humanos, además de establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular el crecimiento de los centros de población.

Actualmente, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tiene por objeto, entre otros, establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional.

Además, dicha ley, fija las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, con el objeto de ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país.

En el marco legal en comento, se establece que las legislaturas locales serán las instancias quienes establezcan los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística.

Concretamente, la fracción VII del artículo 60 establece que los municipios deberán definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial.

Sin embargo, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el 2 de febrero del presente año, analizó la controversia constitucional 19/2017 en el que declaró la validez de diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.¹

De manera particular, declaró inconstitucional la fracción VII del artículo 60, el cual señala que los municipios requieren contar con la resolución judicial para detener obras. Lo anterior, por considerar que esta disposición normativa atenta contra la capacidad de respuesta del municipio y afecta una competencia directa del ayuntamiento.

Y es que se considera que, contar con una resolución judicial para detener alguna obra en ejecución, reduce

el ámbito de actuación municipal, atentando en su capacidad gestión y resolución por tratarse de una instancia de la administración pública sin importar cuál es su nivel de gobierno.

Es este sentido, la presente iniciativa tiene por objeto reformar la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, recogiendo el sentido del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los municipios puedan suspender las obras sin que exista de por medio una resolución judicial.

Una disposición de esta naturaleza, como la vigente, entorpece la labor de las autoridades municipales, quienes se ven limitadas en la función de ejecutar actos administrativos, pues la suspensión de una obra en la actualidad es un acto que recae en el ámbito judicial.

Fortalecer al municipio, no implica sólo darle mayores atribuciones, sino, como es en este caso analizado por el máximo tribunal federal, se puede fortalecer a esta instancia de gobierno quitándole las limitantes para el libre ejercicio de sus atribuciones las cuales tienen efectos inmediatos en la población.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se reforma la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

I. al VI. ...

VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución;

VIII. y IX. ...

Transitorio

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

Nota

1 Versión Taquigráfica de la Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 2 de febrero de 2021. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2021-02-03/2%20de%20febrero%20de%202021%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputada Marcela Gillermina Velasco González
(rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DEL DIPUTADO ARIEL RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, Ariel Rodríguez Vázquez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 19 y 34 de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El municipio en México

a) Orígenes del municipio

Al desembarcar Hernán Cortés en las costas de Chalchihuecan, cerca del actual puerto de Veracruz en 1519, el primer acto realizado en el territorio de la Nueva España fue la organización de un cuerpo político realizado por él y sus acompañantes, lo que revela, en palabras de Esquivel y Obregón,¹ el “(...) espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés (...)”.

Esa organización del primer Ayuntamiento fue encabezada por Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, según las referencias de Bernal Díaz del Castillo,² quien refiere más nombramientos en cargos de capitán, alguacil mayor, tesorero y contador, como correspondía, dice, a una villa castellana.

Aquí comenzó entonces, afirma la doctora Teresita Rendón, nuestro régimen municipal, cuyo segundo Ayuntamiento fue el nombrado en Tepeaca, Puebla, y sucesivamente fue extendiéndose esta forma de organización en todo el territorio mexicano.

Después del Virreinato, el municipio se encontraba en crisis, pero Nava Otero refiere que en 1808 los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.³ Es decir que, en el fondo, lo que proclamaban era la independencia de España o de Francia, para poder recobrar independencia política.

El ayuntamiento de la Ciudad de México, según explica Teresita Rendón, publicó La Representación del Ayuntamiento de México, primer documento en la Nueva España que decía reasumir la soberanía del pueblo en ausencia de un rey, que se encontraba cautivo. Una polémica de índole legalista se desató entre españoles y criollos, para argumentar la independencia de los ayuntamientos en la tradición jurídica española que, aunque surgió con fuerza, no prosperó.

Sólo una breve referencia a los municipios hecha por Miguel Hidalgo y Costilla se reconoce en la lucha libertaria y dice: “Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo (...)”.

La Constitución de Cádiz, de 1812, que incluía la integración de seis diputaciones provinciales, accidentada y de breve vigencia como se explica en los hechos, fue la que mayor referencia hizo al municipio en el título “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, cuyo contenido articulado en los numerales 309 a 323 relata en detalle las normas.

La Constitución de Apatzingán, o Decreto para la Libertad de la América Mexicana, no se ocupó de forma alguna del municipio, aunque sí sentó las bases de la organización política del país sin llegar a ser vigente.

En 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, adoptó el sistema federal que luego pasó por una grave crisis de anarquía, de acuerdo con lo que relata Tena Ramírez,⁴ aunque tampoco normaba al municipio como forma de organización política aun cuando el municipio es anterior, natural y jurídicamente, al Estado constitucional, según expone Rendón.

Las denominadas Bases Constitucionales de 1835, no aludían tampoco al municipio más que al exponer la división territorial en departamentos y juntas departamentales de elección popular con facultades económicas, electorales y legislativas.

Los artículos 22 al 31 de las Leyes Constitucionales de 1835, denominadas también Constitución de la República Mexicana de 1836, sí consideraban al municipio asignándole funciones de “policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza (...), de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos (...)”.

En el periodo 1836-1857 surgieron algunos documentos de contenido constitucional aun cuando no llegaron a ser normas constitucionales. Por ejemplo, el Plan

de Tacubaya, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, el Plan de la Ciudadela, que se proponía reestablecer la vigencia de la Constitución del 24 sin lograrlo, pero en todas ellas, un carácter eminentemente centralista fue el signo identificable.

La Constitución de 1857, cuyo fundamento más importante fue el Plan de Ayutla, sí hace referencia al régimen municipal al establecer “(...) como principio incontrovertible la soberanía del pueblo (...), [del que] nace la libertad que se reconoce a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades (...)”.⁵

Luego de haber sido expedida la Constitución, se reservó para los Estados la facultad de organización interior y se estableció un artículo para que cada uno expidiera su propia Constitución de forma similar en ejercicio de los poderes constitucionales ahí delegados, aunque con “ingerencia (sic) directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales” según las palabras de Tena.⁶

Posteriormente, el General Porfirio Díaz, agrupó los ayuntamientos en divisiones administrativas acentuando la centralización y anulando la autonomía municipal, motivo por el que uno de los postulados de la revolución fue la implantación del “municipio libre”, término que se encuentra por primera vez, como Rendón explica en el decreto que reformó la Constitución de 1857, incluido en el artículo 109, al lado de los postulados fundamentales de la Revolución de 1910 como “no reelección”, o “tierra y libertad”.

Frente al derrocamiento de Porfirio Díaz, la creación de un nuevo orden constitucional que respondía al ideario de las fuerzas revolucionarias, se instaló el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, dando origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 y vigente hasta ahora con muchas reformas y adiciones

b) Perspectiva doctrinal y legislativa actual

Resulta crucial señalar que el municipio es la célula básica del Estado. Ello pues es el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía. En este mismo orden de ideas, vale la pena definir el concepto de Municipio.

En el tomo XIX de la *Enciclopedia jurídica Omeba* se explica al término en cuestión como

una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en menor o mayor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional. Todo municipio como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes.⁷

Asimismo, el reconocido administrativista mexicano Gabino Fraga definió sencillamente al término Municipio en su obra *Derecho Administrativo Mexicano* de la siguiente manera:

El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.⁸

Por su parte, es necesario resaltar que el doctor Rodolfo García del Castillo, académico investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, hace referencia en el texto *Retos y perspectivas de la administración municipal en México* a la relación necesaria entre el fortalecimiento municipal y el desarrollo municipal. Textualmente García del Castillo señala lo siguiente:

El fortalecimiento municipal es en el fondo -como se ha dicho- un requerimiento funcional, una condición necesaria para el desarrollo. Sin embargo, es innegable que el atraso de la mayor parte de los municipios en el país es aún fuerte. Sumado a una gran heterogeneidad aparece un conjunto amplio de limitaciones para el desarrollo municipal. Algunas de éstas tienen su origen en el excesivo centralismo de las decisiones gubernamentales que siguen haciendo prevalecer los intereses políticos de los grupos y élites federales por encima de las conveniencias regionales o las concertaciones en esferas estatales o municipales.⁹

De igual forma, García del Castillo resalta la importancia del municipio en función de que éste debe de ser considerado como la base del propio Estado. Castillo literalmente menciona que “aún con todas sus limitaciones, el municipio debería ser la base del desarrollo del federalismo y agente impulsor del desarrollo local”.¹⁰

En el país hay una cantidad importante de municipios, para ser exactos, 2 mil 458.¹¹ La entidad federativa con más municipios es Oaxaca con 570. Le siguen Puebla (217), Veracruz (212), Jalisco (125) y estado de México (125).

c) Reformas del artículo 115 constitucional

El artículo 115 constitucional ha sido reformado en 17 ocasiones.¹² La primera ocasión, 11 años después de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Plutarco Elías Calles, Presidente de México, logró que su iniciativa fuera votada y publicada el 20 de agosto de 1928 para reducir el número de representantes populares en la Cámara de Diputados por un ajuste al sistema de representación proporcional, de siete, nueve y once diputados de esa categoría en los estados.¹³

Una segunda reforma, publicada el 29 de abril de 1933, a iniciativa de Abelardo Rodríguez en calidad de Presidente de México, se ocupó de establecer la elección directa de los gobernadores y las legislaturas locales. El principio revolucionario de no reelección se fortaleció al prohibir la elección de personas que hubieran desempeñado del cargo de gobernador en el periodo inmediato anterior, prohibición hecha también a los diputados de las legislaturas locales, salvo en el caso de tratarse de suplentes que no hubieran ejercido, y se cambió el requisito de vecindad en el estado, por el de residencia efectiva, no menor a 5 años para poder ser gobernador.¹⁴

La tercera reforma publicada el 8 de enero de 1943, a iniciativa del entonces presidente Manuel Ávila Camacho, fue en el sentido de ampliar la duración del cargo de gobernador de estado de cuatro a seis años.¹⁵

El mismo Ávila Camacho, cuatro años más tarde, propone una iniciativa de reforma que se aprueba y publica el 12 de febrero de 1947,¹⁶ en la que se establece la participación de la mujer en elección, reconociendo sus derechos político-electorales para votar y ser votadas.

Por quinta ocasión, un presidente de México remite una iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional, que pareciera precisamente en sentido contrario de la cuarta reforma que adicionaba un párrafo a la fracción primera que citaba "(...) En las elecciones muni-

cipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones con el derecho a votar y ser votadas...". Seis años después, se derogó por petición de Adolfo Ruiz Cortines, publicándose el 17 de octubre de 1953.¹⁷

La sexta reforma fue también hecha por facultad de iniciativa del presidente de México, Luis Echeverría Álvarez, logró que la publicación del 6 de febrero de 1976, luego de 59 años de la promulgación de 1917, se estableciera para los estados y municipios la facultad de legislar la materia de planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus respectivas competencias, aunque a través de acciones concertadas con la federación.¹⁸

Al año siguiente, José López Portillo remitió iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, que se publicó el 6 de diciembre de 1977 y que introducía el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios.¹⁹

La reforma al artículo 115 de 1983 fue la octava, precisamente a 66 años de la promulgación de nuestra Constitución, tuvo amplias repercusiones en materia municipalista. Fue enviada para su discusión y aprobación como iniciativa del entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid. Hurtado, aunque su iniciativa fue modificada por el Senado como Cámara de origen y en la Cámara revisora se estimó que en su dictamen se desahogaban iniciativas similares enviadas por los Congresos de Tlaxcala, México, Baja California Sur, Michoacán y una iniciativa de la mayoría parlamentaria para determinar los conceptos de ingreso que formaban la Hacienda municipal.²⁰

Se aseguró al municipio en el texto constitucional: libertad política, económica, administrativa y de gobierno. Se incorporaron facultades para que los ayuntamientos pudieran declarar la suspensión o revocación de mandato a algunos de sus miembros y para designar Concejos que se encargaran de concluir los periodos en esos casos. Los municipios fueron dotados de personalidad jurídica y facultad reglamentaria, para expedir bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

También se definió la competencia concurrente de los estados en la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

De gran relevancia, resultó el reconocimiento de los municipios a las participaciones federales y la disposición para que pudieran percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Una novena reforma propuesta también por De la Madrid, fue publicada el 17 de marzo de 1987 depurando lineamientos municipales en relación con las elecciones de poderes locales ejecutivo y legislativo, así como lo relativo a las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, convenios entre federación y estados para la ejecución y operación y obras y prestación de servicios públicos.²¹

En 1999, se presentó la décima reforma al artículo 115 constitucional se publicó el 23 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación. Por primera vez, nació del poder legislativo un impulso registrado en nueve iniciativas de diversos grupos parlamentarios que se analizaron de forma exhaustiva para integrar en un solo dictamen una profunda reforma política y administrativa en materia municipal.²²

Tal reforma, propuesta en la Cámara de Diputados, disponía la forma de gobierno municipal y regulaba con mayor precisión los casos de sustitución, desaparición del órgano de gobierno, la atribución para aprobar bandos de policía y buen gobierno, así como disposiciones administrativas de observancia general en materia de administración pública y participación ciudadana.

En los textos de las nueve iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios, la presentada por el Partido Acción Nacional y la del Partido de la Revolución Democrática –con apenas una diferencia– proponían que el último párrafo de la fracción III de nuestro artículo 115 dispusiera:

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos (...)

En el dictamen aprobado en la Cámara baja sobre las reformas al artículo 115 constitucional, del 17 de junio de 1999, ni siquiera parece haber relevancia de esta fracción normativa dedicada al asociacionismo municipal. Si bien, de las iniciativas citadas se trasladó al texto reformado, parece que ese último párrafo de la fracción III –antes II–, tenía el foco puesto en la parte que proponía facultar a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se hiciera cargo en forma subsidiaria de algunas de sus funciones, cuando aquéllos se encontraran impedidos.

De manera resumida, podemos decir que las reformas de 1999 fueron (1) reconocer al municipio su facultad de gobernar y no solo de administrar, (2) reconocerle competencias exclusivas, (3) reconocerlo como ámbito de gobierno, (4) protegerlo de autoridades intermedias u organismos distintos entre su ámbito y el de la entidad federativa, (5) se creó la figura de leyes estatales en materia municipal, y (6) se aclaró que las materias exclusivas se entienden en su doble carácter: función y servicio público.

También, (7) se estableció un mecanismo subsidiario para transferir al estado esas funciones o servicios públicos exclusivos en caso necesario, (8) se incorporó el pago de predial al sector paraestatal, (9) se garantizó al municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, (10) se garantizó que los recursos de la Hacienda municipal serán ejercidos directamente, (11) se reorganizaron las materias concurrentes, y (12) se resolvió a favor de que los presidentes municipales tuvieran el mando de las policías preventivas dejando solo un vínculo a los gobernadores en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

De las reformas undécima a la décimo sexta, han sido breves y ninguna referida a la materia de estudio. El 14 de agosto de 2001 se publicó la relativa a la inclusión de un nuevo último párrafo de la fracción III que permitió a las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, para poder coordinarse y asociarse en los términos que prevenga la ley.²³

El texto vigente del artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Municipio en México tiene a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.²⁴

Sin embargo, en el aspecto fáctico, es una realidad que el Municipio se encuentra limitado en términos presupuestarios y, por ende, en términos administrativos. Dicho de otro modo, las carencias económicas de los municipios se ven reflejadas en que la prestación de servicios pueda llegar a ser deficiente o insuficiente.²⁵ De tal suerte que la intermunicipalidad resulta ser una alternativa viable ante esta problemática puesto que, bajo este esquema, los municipios suman entre sí recursos presupuestarios y humanos en función de la atención a una problemática común. La presente iniciativa tiene como objetivo incentivar la utilización de la figura de la intermunicipalidad.

¿Qué es la intermunicipalidad o asociacionismo municipal?

Dicho lo anterior, resulta imperante realizar un análisis del concepto de la intermunicipalidad. De acuerdo con Fernando López Ramón, académico de la Universidad de Zaragoza, el origen de la cooperación intermunicipal se remonta al modelo francés planteado por el presidente Charles De Gaulle. A su vez, López Ramón señala en la obra Políticas ante la fragmentación del mapa municipal lo siguiente:

La intermunicipalidad se planteó formalmente en 1959 por el presidente De Gaulle como la solución de los problemas de los pequeños municipios. Pese a tratarse de un instrumento de uso voluntario, los prefectos han sabido manejar hábilmente los hilos de la negociación política, el asesoramiento legal, el soporte técnico y los incentivos económicos para conseguir el empleo de las fórmulas asociativas entre municipios.²⁶

De manera análoga, es crucial mencionar que la Dra. Leticia Santín del Río, académica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), define el concepto de intermunicipalidad como

“la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados”.²⁷

La intermunicipalidad es un claro ejemplo de la cooperación de entidades gubernamentales. Al respecto, Apraiz et al señalan en el texto La intermunicipalidad y la mancomunidad que se **“requiere que los ayuntamientos promuevan una corresponsabilidad horizontal entre gobiernos locales, fortaleciendo sus relaciones interinstitucionales de coordinación con sus pares municipales**, a través de la asociación voluntaria de municipios como instrumento de cooperación intermunicipal”.²⁸

De igual manera, es preciso resaltar que de acuerdo a Adriana Rodríguez Fernández, autora de la obra Formación de Servidores Públicos Municipales Actualización de materiales didácticos, la intermunicipalidad hace referencia a la cooperación entre municipios que son vecinos entre sí para la concreción de ciertas metas colectivas. A la letra señala lo siguiente:

La idea principal es que cada municipio puede hacer y formalizar una cooperación entre municipios vecinos para hacer posible, en la unión solidaria de esfuerzos (materiales, técnicos, financieros, administrativos, de gestión, etc.), la realización de una obra o el mejor funcionamiento de uno o varios servicios públicos que, por su magnitud o costo sobrepasaría los recursos de cada uno de los participantes.²⁹

Asimismo, los académicos Apraiz, Galván, Santín del Río y Zarraga et al apuntan que **la intermunicipalidad posee las siguientes características:**

- Voluntariedad de su creación.
- La competencia específica, extendida a más de un municipio o entidad local.
- La personalidad jurídica distinta a la de los municipios miembros.
- La naturaleza de autoorganización de las entidades municipales complejas.
- Especialidad de fines.
- Variedad y flexibilidad.³⁰

Igualmente, vale la pena notar que López Ramón señala que los esquemas de colaboración intermunicipal han resultado valiosos en términos de solución de problemáticas comunes como abasto de agua, transporte público, recolección de basura y construcción de vías de comunicación. A la letra dicho autor señala lo siguiente:

En línea con experiencias anteriores ya mencionadas, particular importancia han seguido teniendo las asociaciones intermunicipales constituidas para la construcción de redes que precisan inversiones a largo plazo, escala adecuada para su desenvolvimiento y especial asesoramiento técnico, como las relativas al abastecimiento de agua, los transportes, la recogida de basuras o las vías de comunicación.³¹

Ahora bien, vale la pena señalar que los beneficios de la intermunicipalidad no sólo se remontan a la solución de problemáticas comunes, sino que también, incentivan el desarrollo local entre los municipios asociados. Al respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública señala en el texto *Administración pública municipal en México*:

La asociación de municipios, o intermunicipal con visión territorial, es una estrategia para el desarrollo local, en la que los municipios asociados, a través de sus cabildos, aprueben mediante un acuerdo formal proyectos comunes de desarrollo regional.³²

En síntesis, mediante la intermunicipalidad se logra la consecución de objetivos y la resolución de problemáticas comunes a dos o más municipios. Dicho de otro modo, mediante la implementación de este mecanismo se fomenta el desarrollo de los municipios asociados puesto que estos comparten recursos técnicos, humanos y presupuestarios.

Intermunicipalidad y asociacionismo en México

En este tenor resulta indispensable señalar que para el año 2015 en México sólo existían “14 asociaciones de cooperación constituidas formalmente con registro de cambios de administraciones locales (...)”.³³ Dicho en otras palabras, pese a la utilidad de este mecanismo, resulta evidente que dicho instrumento no ha sido explotado plenamente en nuestro país.

Según Apraiz; y otros, en México

“muy pocos municipios están en una intermunicipalidad (...) Hoy todavía es una práctica poco común, aunque en sentido informal los municipios realizan acciones en conjunto, pero sin llegar a consolidar su cooperación voluntaria mediante convenio legal, y a pesar de que la mayor parte de las leyes de los estados autorizan la figura de la unión voluntaria entre municipios”.³⁴

En este mismo orden de ideas, vale la pena resaltar algunos exitosos esfuerzos de intermunicipalidades en nuestro país. En la obra *Las Intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios*³⁵ realizada por la doctora Leticia Santín del Río se exponen algunos ejemplos relevantes de intermunicipalidad en nuestro país, principalmente en los municipios de Jalisco.

Por citar ejemplos: Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, Junta Intermunicipal del río Ayuquila, Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Ayuquila-Valles o la ejemplar Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del lago de Chapala.

Ahora bien, es menester hacer mención acerca del proceso de creación de intermunicipalidades en México. En este sentido, Santín del Río apunta que el proceso de consolidación de un acuerdo de intermunicipalidad

pasa por la detección de problemas, posteriormente por la definición de objetivos y fines comunes, después por la aprobación de los cabildos, posteriormente por la elaboración de un acuerdo y finalmente por la creación de un estatuto o convenio.³⁶

Intermunicipalidad o asociacionismo en otros países

a) Argentina

Resulta de utilidad analizar brevemente cómo se ha regulado la intermunicipalidad en otros países. Dentro de este análisis se hará especial énfasis en aquellas legislaciones que incentivan la aplicación de esta figura.

El doctor Daniel Cravacuore señala que la intermunicipalidad está presente en la República Argentina. Sin embargo, esta figura no se encuentra regulada en todas las constituciones provinciales (locales) de este país sudamericano. A la letra Cravacuore señala lo siguiente:

El asociativismo intermunicipal como arreglo institucional no está presente en buena parte de los marcos normativos que rigen la vida de los gobiernos locales de la República Argentina: sólo algunas constituciones y leyes de municipalidades lo contemplan. En las constituciones provinciales de Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán no se encuentran referencias normativas al respecto, aunque ello no ha resultado un impedimento para la realización de acciones de cooperación. En oposición, un conjunto de constituciones promueven, en distintos grados, la articulación intermunicipal: las de Jujuy, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego autorizan a los gobiernos locales a firmar convenios con otros municipios para la satisfacción de intereses en conjunto”.³⁷

En el país, como se señalará más adelante, la intermunicipalidad está reconocida desde la propia Carta Magna (artículo 115 fracción III). Por tanto, de acuerdo a la jerarquía normativa, ninguna norma inferior puede contrariar a una superior. Siendo así que las constituciones locales, leyes orgánicas municipales y otras leyes no pueden prohibir la intermunicipalidad puesto que al hacerlo estarían contraviniendo la Constitución.

b) Perú

la Ley de la Mancomunidad Municipal de Perú establece ciertos incentivos a la figura de mancomunidades. A continuación se citan los artículos 7 y 8 de dicho ordenamiento:

Artículo 7. De los Planes de Desarrollo Concertados Los objetivos propuestos por las mancomunidades tienen en cuenta los Planes de Desarrollo Concertado de los municipios involucrados y de los gobiernos regionales.

Artículo 8. Incentivos Las Mancomunidades Municipales gozan de los siguientes incentivos:

a) Los proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal presentados por las mancomunidades, tienen prioridad en su evaluación en el marco de las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública y demás normas vigentes.

b) Las mancomunidades formadas tienen prioridad en el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para la obtención de acreditación de las municipalidades que las integran, en la transferencia de programas sociales y funciones sectoriales.

c) Las Mancomunidades Municipales podrán comprometer los recursos correspondientes a canon y sobrecanon, regalías, Foncomun y Participación de Rentas de Aduanas para financiamiento o cofinanciamiento de los proyectos de inversión pública que tengan alcance intermunicipal, en el marco de las normas y disposiciones presupuestales vigentes.

d) Los proyectos elaborados por las mancomunidades distritales serán considerados en el presupuesto participativo de la municipalidad provincial a la cual pertenecen.

e) Los proyectos elaborados por las mancomunidades provinciales serán considerados en el presupuesto participativo del gobierno regional al cual pertenecen.

f) Las municipalidades que conforman una mancomunidad tienen prioridad y tasa de interés

preferencial para el financiamiento de maquinarias y equipos a través del Programa de Equipamiento Básico Municipal, destinados a sus proyectos mancomunados.

g) Las mancomunidades que requieren asistencia técnica y desarrollo de capacidades por parte de las universidades públicas de la región, para resolver problemas técnicos o desarrollar proyectos técnicos y productivos, reciben el apoyo de dichas universidades, el cual será financiado por el ingreso que perciben, producto de la regalía minera y del canon".³⁸

Los incentivos a las intermunicipalidades en Perú se remiten a la capacitación técnica, al acceso al presupuesto participativo y al acceso a una tasa de interés preferencial para el financiamiento de maquinarias y equipos. El legislador andino oportunamente percibió la relevancia de este esquema y buscó fomentarlo mediante la implementación de los mecanismos anteriormente citados.

c) Colombia

En Colombia, las asociaciones de municipios están reguladas en el título XVI: De las Asociaciones de Municipios del Código de Régimen Municipal. La legislación colombiana que regula la intermunicipalidad es vasta e integral. En este sentido, es importante señalar que el legislador colombiano también busca incentivar la implementación de esta figura dotándola de recursos.

En este sentido, vale la pena señalar que el artículo 326 del Código de Régimen Municipal colombiano establece la posibilidad de financiar las asociaciones de municipios. A continuación se cita dicho artículo:

Artículo 326. Las asociaciones de municipios pueden limitar su objeto a un determinado servicio u obra de interés común, o extenderlo a varios servicios municipales. También puede pactarse para planear, financiar y ejecutar las obras para la prestación de tales servicios; para prestar o administrar los servicios mismos o comprender solamente cualquiera de tales actividades.³⁹

Ahora bien, es de resaltar que el artículo 333 del Código de Régimen Municipal plantea un esquema fiscal

en donde se le dota al municipio de recursos públicos si las asociaciones de municipios son obligatorias. Textualmente dicho artículo establece lo siguiente:

Artículo 333. Cuando las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, hagan obligatoria una Asociación de Municipios, el Departamento deberá transferir a ésta el diez por ciento (10 por ciento) del valor del impuesto de timbre sobre vehículos automotores que le fue cedido por la ley 14 de 1983.

Si las asociaciones obligatorias fueren dos o más, la transferencia aquí ordenada será del veinte por ciento (20 por ciento) y se distribuirá entre dichas Asociaciones, en proporción a su población.⁴⁰

Del artículo anteriormente citado es posible apreciar que las asociaciones de municipios en Colombia que sean de carácter obligatorio reciben el diez por ciento en caso de ser sólo una y el veinte por ciento en caso de ser dos o más del impuesto de timbre sobre vehículos automotores. Dicho de otro modo, las asociaciones intermunicipales obligatorias en Colombia tienen un ingreso asegurado independientemente del que aporten los municipios. Este esquema sirve como un fuerte incentivo financiero para que los municipios se incorporen a esquemas intermunicipalistas. **Con esta regulación, el Estado colombiano se asegura que las asociaciones municipales posean recursos un mínimo de recursos para la consecución de los objetivos planteados.**

Por su parte, es de señalar que el artículo 334 del multicitado código colombiano establece las facultades de las asociaciones de municipios. dicho artículo expresa lo siguiente:

Artículo 334. Para cumplir su objeto, las asociaciones de municipios estarán facultadas

a) Para elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los Concejos de los municipios;

b) Para decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos, y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes;

c) Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos;

d) Para organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios;

e) Para orientar la tecnificación de las administraciones municipales y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten;

f) Para coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados;

g) Para hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando ésta se requiera;

h) Para realizar los programas y ejecutar las obras de interés común que convengan a la preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rijan esta materia;

i) Para elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización; y

j) Para celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.⁴¹

Marco jurídico

Ahora bien, es preciso notar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 las funciones que deben de realizarse por parte de los Municipios. A la letra dicho artículo prescribe lo siguiente:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, re-

presentativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(...)⁴²

Del artículo anteriormente citado es posible apreciar que al municipio le compete brindar servicios públicos básicos para la ciudadanía como lo son: agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia, recolección de residuos y seguridad pública. La relevancia del municipio es crucial debido a la cercanía que este orden de gobierno tiene con la ciudadanía.

La intermunicipalidad per se está considerada en la Carta Magna. Lo anterior se da en virtud de que el artículo 115 Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 115.

(...)

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

(...)⁴³

De esta segunda parte del artículo 115 onstitucional, es posible apreciar que la Constitución General de la República establece la posibilidad de que existan convenios de colaboración y coordinación entre los municipios. Asimismo, en este párrafo se establece la posibilidad de que los municipios celebren convenios con las entidades federativas.

Por su parte, es importante señalar que las constituciones locales y las leyes orgánicas estatales establecen las condiciones bajo las cuales las intermunicipalidades deben de operar en las entidades federativas. A continuación se citarán algunos ejemplos.

En primer lugar, vale la pena resaltar lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal de Puebla. La legislación de este estado es completa en términos de intermunicipalidades. Se cita el capítulo XXII de dicho ordenamiento.

Capítulo XXII

Dela Coordinación y Asociación Municipal

Artículo 203. Los municipios del estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan y para solucionar conjuntamente problemas que les afecten.

Los ayuntamientos de las zonas conurbadas o metropolitanas, previa autorización de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrán celebrar convenios para emitir reglamentos intermunicipales que normen la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

El reglamento intermunicipal de que se trate contendrá

I. Las autoridades competentes de cada uno de los municipios;

II. Las atribuciones que ejercerá cada autoridad en su correspondiente jurisdicción territorial;

III. Los ingresos que se recauden por cada autoridad en su respectiva jurisdicción territorial, formarán parte de las haciendas públicas municipales que correspondan;

IV. La clasificación de infracciones;

V. Las sanciones que correspondan; y

VI. Los demás requisitos que resulten necesarios y que convengan los ayuntamientos.

Los reglamentos intermunicipales se enviarán al Titular del Poder Ejecutivo estatal, para su publicación en el periódico oficial del estado.

Artículo 204. Los municipios del estado podrán asociarse y coordinarse entre sí, o previa autorización del congreso del estado, con los municipios de otras entidades federativas, en términos de la legislación aplicable, para impulsar el desarrollo regional, que tenga por objeto:

I. El estudio de problemas locales comunes, así como la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

II. La realización de programas de desarrollo común;

III. La coordinación con el Ejecutivo del estado o con el Ejecutivo federal;

IV. La constitución y el funcionamiento de Consejos de Participación Ciudadana intermunicipales, para la planeación y ejecución de programas y acciones de desarrollo urbano, vivienda, seguridad pública, ecología y preservación del medio ambiente, salud pública, tránsito y vialidad, nomenclatura, servicios públicos, cultura, deportes, integración familiar, comunicación social y demás aspectos que consideren de interés mutuo;

V. La realización de obras o la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para el servicio municipal;

VI. La promoción de las actividades económicas;

VII. La elaboración de programas de planeación del crecimiento de los centros de población; y

VIII. Las demás acciones que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades.

Artículo 205. Los planes, programas, organización y estudio de integración de la coordinación y asociación entre municipios de diferentes entidades federativas, serán sometidos a la consideración del congreso del estado, y una vez aprobados y obtenida la autorización, se firmarán los convenios con los representantes de los municipios respectivos.

Artículo 206. Los municipios podrán celebrar convenios con el gobierno del estado en los siguientes casos:

I. Para que el Gobierno del Estado se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones que les corresponda;

II. Para que el municipio se haga cargo de las funciones, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que le delegue el Estado, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

III. Para que el gobierno del estado asuma la ejecución y operación de obras y la prestación de funciones y servicios públicos municipales, cuando el desarrollo económico y social lo requieran y el

municipio carezca de la adecuada capacidad administrativa y financiera;

IV. Para que se presten o se ejerzan las funciones y servicios públicos en forma coordinada; y

V. Las demás de naturaleza análoga a las anteriores. El presidente municipal, el síndico y el regidor del ramo que corresponda, serán los facultados para suscribir los convenios mencionados anteriormente.⁴⁴

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco establece como facultad de los ayuntamientos, la posibilidad de celebrar convenios con instituciones públicas y privadas así como con los ayuntamientos vecinos para la ejecución de obras determinadas. A la letra el artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco establece lo siguiente:

Artículo 39. Son obligaciones y facultades de los ayuntamientos, las siguientes:

(...)

II. Son facultades del Ayuntamiento:

(...)

5. Concertar convenios, con instituciones públicas o privadas, tendientes a la realización de obras de interés común para los habitantes del Municipio, siempre que no corresponda su realización al Estado. Celebrar convenios de asociación y coordinación con los ayuntamientos vecinos para la ejecución de obras determinadas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos; así como para llevar a cabo tales convenios con el Estado, para que sea éste quien preste y opere alguno o algunos servicios públicos, o ejecute y opere obra determinada, cuando las necesidades o el desarrollo económico y social así lo ameriten, sobre las bases que se establezcan en dichos convenios, y sin contravenir los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Particular del Estado ni de esta ley. Los ayuntamientos podrán participar en la creación de organismos intermunicipales y de otra índole, que se encarguen de ejecutar y cumplir con las disposiciones convenidas;⁴⁵

Por su parte, el artículo 98 de dicha Ley establece las condiciones bajo las cuales se deben de celebrar los convenios de coordinación y asociación. Dicho artículo resalta la importancia de la capacitación. Dicho artículo señala:

Artículo 98. Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado, a fin de que éste asuma la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, en los términos del artículo 69 de la Constitución Política del Estado. **Los municipios del Estado, previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios.**

I. Se incluirá la fecha y transcripción de los puntos del acuerdo de Cabildo que determinen la conveniencia de llevar a cabo la asociación o coordinación con el Estado o, en su caso, con el ayuntamiento o ayuntamientos con quienes se vaya a celebrar el convenio, y la determinación precisa del servicio público de que se trate;

II. Sólo podrán celebrarse estos convenios por un término que no exceda al de la vigencia de las administraciones municipales que lo suscriban, salvo que se autorice, por el congreso del estado, su celebración por término mayor, pudiendo ser prorrogados estos convenios por la ratificación que hagan las siguientes administraciones municipales;

III. Se comprenderá la elaboración de un programa de capacitación para personal municipal que atienda la operación de los servicios públicos en administración para que, cuando las condiciones lo permitan, se reasuma la operación del servicio público por los municipios en condiciones satisfactorias;

IV. En los casos de convenios para la ejecución o administración de obras que lleve a cabo el Estado, o el Estado con los municipios, se incluirá en el acuerdo respectivo, la mención del costo de la obra, la incorporación de los anexos en que se contenga la documentación relativa, tales como planos, proyectos, especificaciones técnicas, la determinación de los recursos económicos que se dispongan para esa finalidad, o el monto de las aportaciones que se

pacten, el plazo de ejecución o duración de la administración, el sistema de llevar a cabo la obra, ya por concurso, ejecución directa por el Estado, o a través de un tercero, y la enumeración de los casos de suspensión y conclusión anticipada del convenio en cuestión; y

V. Los convenios de coordinación para la prestación de servicios públicos o para ejecución de obras que se pretendan celebrar con municipios de otros estados, requieren autorización previa del Congreso.⁴⁶

Como se pudo apreciar, en la legislación estatal mexicana, en términos de asociaciones intermunicipales, y a diferencia de la legislación peruana y colombiana, no se contemplan incentivos como capacitación y fondos mínimos asegurados. Por ello resulta preciso consolidar incentivos.

Intermunicipalidad como alternativa a problemáticas comunes

Como se señaló, los municipios en México poseen importantes limitaciones presupuestarias, técnicas y humanas. Por ello, la intermunicipalidad resulta ser una alternativa viable para la consolidación de esfuerzos enfocados a problemáticas y metas comunes. Al respecto, vale la pena apuntar lo señalado por el maestro Vidal Ochoa en *La asociación intermunicipal como estrategia para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de economías a escala:*

En este tipo de asociación, los gobiernos municipales tratan de resolver de manera conjunta una problemática territorial en cuanto a la prestación de uno o de varios servicios públicos que tienen a su cargo y que por ley deben de proveer.⁴⁷

Es importante señalar que Ochoa plantea que los incentivos dentro de las intermunicipalidades resultan necesarios a fin de que éstas logren consolidarse. A la letra Ochoa apunta lo siguiente:

Para que las intermunicipalidades funcionen y se articulen con otros órdenes de gobierno, deben de tener incentivos que les motiven a trabajar de manera asociada, dichos incentivos se encuentran en las oportunidades de generar

ahorro y economías a escala.

(...)

La generación de ahorros y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los ayuntamientos asociados son dos fuertes incentivos para que los políticos municipales colaboren en las intermunicipalidades.⁴⁸

Aspectos económicos y presupuestarios

Ahora bien, es una realidad que como consecuencia de la pandemia del Covid-19 se consolidó una grave crisis económica. Al respecto, vale la pena apuntar que Bank of America pronosticó una contracción de 8 por ciento del producto interno bruto para México en 2020.⁴⁹

Por su parte, pese a que los Pre-Criterios 2021 emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pronosticaban que el rango de crecimiento variación real anual sería de entre -3.9 por ciento a 0.1 por ciento para el 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía estimó que el Producto Interno Bruto de nuestro país cayó en un -8.5 por ciento durante el 2020 con respecto al 2019.⁵⁰ La Secretaría de Hacienda espera que en 2021 haya un rango de crecimiento entre 1.5 por ciento y 3.5 por ciento.⁵¹ A continuación se cita el anexo I Marco Macroeconómico 2020-2021 de dicho documento.

Por ello, ante un inminente decrecimiento del producto interno bruto derivado de la desaceleración económica y de la pandemia mundial del Covid-19 resultaría poco factible la creación de un nuevo fondo que incentive la intermunicipalidad pese a la relevancia y trascendencia de esta figura. De ahí que no se propone la creación de un fondo *per se*.

No obstante, como ya se expresó anteriormente, es crucial fomentar la intermunicipalidad puesto que los municipios, a través de este esquema, pueden brindar mejores servicios públicos y, a su vez, generar óptimas condiciones de desarrollo. Por este motivo, mediante la presente iniciativa se propone reformar el artículo 19 y el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto Responsabilidad Hacendaria a fin de que parte de los ingresos excedentes a la federación puedan destinarse a la realización de asociaciones intermunicipales en

términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho de otro modo, con esta iniciativa se dará la posibilidad de que parte del 10 por ciento de los ingresos excedentes pueda utilizarse para programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, así como para proyectos de coordinación y asociación municipal.

Con la reforma propuesta se incentivarán y fortalecerán las asociaciones intermunicipales tal como se realiza en Perú y Colombia.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN
Artículo 19.- (...)	Artículo 19.- (...)

I. (...)	I. (...)
(...)	(...)
II. (...)	II. (...)
(...)	(...)
III. Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la Secretaría, conforme a las disposiciones aplicables. En el caso de las entidades reconocidas como centros públicos de investigación, sus excedentes de ingresos propios se destinarán a las mismas, sin requerir autorización de la Secretaría, a la cual se le informará en cuanto a su monto, origen y criterios de aplicación.	III. Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la Secretaría, conforme a las disposiciones aplicables. En el caso de las entidades reconocidas como centros públicos de investigación, sus excedentes de ingresos propios se destinarán a las mismas, sin requerir autorización de la Secretaría, a la cual se le informará en cuanto a su monto, origen y criterios de aplicación.
IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:	IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:
a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; b) Se deroga. c) En un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.	a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; b) Se deroga. c) En un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas así como a proyectos de coordinación y asociación municipal realizados en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 34 de esta Ley. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

a) Se identifiquen los programas y proyectos de inversión y **proyectos de coordinación y asociación municipal** en proceso de realización, así como aquéllos que se consideren susceptibles de realizar en años futuros;

b) Se establezcan las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo, mediante criterios de evaluación que permitan establecer prioridades entre los proyectos. Los mecanismos de planeación a que hace referencia esta fracción serán normados y evaluados por la Secretaría;

II. Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos y **proyectos de coordinación y asociación municipal** de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

III. Registrar cada programa y proyecto de inversión y **proyecto de coordinación y asociación municipal** en la cartera que integra la Secretaría, para lo cual se deberá presentar la evaluación costo y beneficio correspondiente. Las dependencias y entidades deberán mantener actualizada la información contenida en la cartera. Sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá negar o cancelar el registro si un programa o proyecto de inversión o **proyecto de coordinación y asociación municipal** no cumple con las disposiciones aplicables; y

IV. Los programas y proyectos y **proyectos de coordinación y asociación municipal** registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para in-

crementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes:

a) Rentabilidad socioeconómica;

b) Reducción de la pobreza extrema;

c) Desarrollo Regional; y

d) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión y **proyectos de coordinación y asociación municipal**.

Segundo. Se **reforman** el último párrafo del artículo 2 y la fracción I del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 2o. (...)

(...)

I. a X. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...).

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá 100 por ciento de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20 por ciento a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva. **Podrá destinarse parte de los recursos distribuidos entre los municipios a proyectos de coordinación y asociación municipal.**

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, **proyectos de coordinación y asociación municipal**, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

(...)

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal deberá realizar las reformas necesarias al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de conformidad con lo previsto en el presente decreto dentro de los 90 días naturales posteriores a su entrada en vigor.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita (2019). *Derecho municipal*, quinta edición. Porrúa, México, página 95.

2 Ibídem, página 96.

3 Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita (2019). *Obra citada* p. 103.

4 Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita (2019). *Obra citada* p. 109.

5 Rendón Huerta Barrera, Teresita (2019). *Obra citada* p. 113.

6 Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita (2019). *Obra citada* p. 114.

7 Omeba. (2018). *Enciclopedia Jurídica Omeba tomo IX*. página 960 y 961.

8 Fraga, G. (ed. 2002). *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa. Pág. 85.

9 García, R. (1994). *Retos y perspectivas de la administración municipal en México*. Revista Gestión y Política Pública, volumen III, número 2. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1821/GCR_Vol.III_No.II_2sem.pdf?sequence=3>

10. Ídem.

11 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *División territorial de México*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>>

12 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. **Reformas Constitucionales por Artículo**. Última reforma, en materia de movilidad y seguridad vial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2020. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

13 Gutiérrez González Juan Marcos (coordinador) y Salvador Santana Loza (2002). *Artículo 115 constitucional: Historia y Reformas de 1999*. Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas. Serie Estudios Municipales. México., páginas 21-27.

14 *Ibíd*em, páginas 28-60.

15 *Ibíd*em, páginas 60-66.

16 *Ibíd*em, páginas 67-74.

17 *Ibíd*em, páginas 74-85.

18 *Ibíd*em, páginas 85-106.

19 *Ibíd*em, páginas 106-160.

20 *Ibíd*em, páginas 161-201.

21 *Ibíd*em, páginas 201-242.

22 *Ibíd*em, páginas 247-375.

23 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. Martes 14 de agosto de 2001. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf

24 Cámara de Diputados. (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Honorable Congreso de la Unión. Recuperado de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf>

25 Universidad de las Américas Puebla. (2006). *El Municipio*. Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de

<http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/galindo_z_dl/capitulo1.pdf>

26 López, F. (2011). *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Universidad de Zaragoza. España. Recuperado de

<<file:///Users/office/Downloads/9923-Texto%20del%20art%C3%ADculo-13102-1-10-20120503.html>>

27 Santín del Río, L. (2007). *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre municipios asociados en México*. Colmex/Inafed. Ciudad de México, México.

28 Apraiz; y otros. (2015). *La intermunicipalidad y la mancomunidad. Experiencias asociativas voluntarias de Municipios en la Prestación de Servicios Públicos*. Arlequín Editorial. Recuperado de <<https://catalog.princeton.edu/catalog/SCSB-8358005>>

29 odríguez, A. (2005). *Formación de Servidores Públicos Municipales Actualización de materiales didácticos. Módulo 3. Intermunicipalidad*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos AC. Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf>

30 *Ídem*.

31 *Ídem*.

32 Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (2009). *Administración Pública Municipal en México*. Revista de Administración Pública. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/imagenes/REVISTA_A_P/rap119.pdf>

33 *Ídem*.

34 *Ídem*.

35 Santín del Río, L. (2013). *Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios*. Revista RC et Ratio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_7/Rc7_1_Leticia_Santin_Del_Rio.pdf>

36 *Ídem*.

37 Cravacuore, D. (2006). *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina*. Medio Ambiente y Urbanización, año 22, N°64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina, Recuperado de

<<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Analisis%20del%20asociativismo%20intermunicipal%20en%20Argentina.pdf>>

38 Congreso de la República. (2008). *Ley de la Mancomunidad Municipal Ley N°29029*. Congreso de la República. Perú. Recuperado de <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per158732.pdf>>

39 Diario Oficial No. 37.466. *Ley 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal*. Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html>

40 Ídem.

41 Diario Oficial No. 37.466. *Ley 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal*. Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html>

42 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión. Recuperado de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>

43 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión. Recuperado de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>

44 Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (2016). *Ley Orgánica Municipal*. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado de <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96700.pdf>>

45 Congreso de Jalisco (2000). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. H. Congreso del Estado de Jalisco*. Recuperado de <<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20Org%C3%A1nica%20Municipal.pdf>>

46 Ídem.

47 Ochoa, V. (2017). *La Asociación intermunicipal como estrategia para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de economías a escala*. REDEL. Revista Granmense de Desarrollo Local. Instituto Politécnico Nacional. Recuperado de <[file:///Users/office/Downloads/459-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1490-1-10-](file:///Users/office/Downloads/459-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1490-1-10-20181029%20(1).pdf)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>

48 Ídem.

49 Rivera, R. (2020). *BofA actualiza pronóstico de crecimiento para México: prevé contracción de 8%*. El Financiero. Recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/bofa-actualiza-pronostico-de-crecimiento-para-mexico-preve-contraccion-de-8>>

50 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Estimación oportuna del Producto Interno Bruto en México durante el cuarto trimestre de 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/boletines/2021/pib_eo/pib_eo2021_01.pdf>

51 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Documento Relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria "Pre-Criterios 2021"*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de

<https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf>

Referencias

- Apraiz; y otros (2015). *La intermunicipalidad y la mancomunidad. Experiencias asociativas voluntarias de Municipios en la Prestación de Servicios Públicos*. Arlequín Editorial. Recuperado de <<https://catalog.princeton.edu/catalog/SCSB-8358005>>

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión. Recuperado de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de

<<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>>

- Cravacuore, D. (2006). *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina*. Medio Ambiente y Urbanización, año 22, N°64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina, Recuperado de <[http://municipios.unq.edu.ar/ma-](http://municipios.unq.edu.ar/ma-20181029%20(1).pdf)

dules/mislibros/archivos/Analisis%20del%20asociativismo%20in termunicipal%20en%20Argentina.pdf>

• Congreso de la República. (2008). *Ley de la Mancomunidad Municipal Ley N°29029*. Congreso de la República. Perú. Recuperado de <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per158732.pdf>>

• Diario Oficial No. 37.466. *Ley 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal*. Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html>

• Fraga, G. (ed. 2002). *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa. Página 85.

• García, R. (1994). *Retos y perspectivas de la administración municipal en México*. Revista Gestión y Política Pública, volumen III, número 2. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1821/GCR_Vol.III_No.II_2sem.pdf?sequence=3>

• Congreso de Jalisco (2000). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco*. Congreso del Estado de Jalisco. Recuperado:

<<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20Org%C3%A1nica%20Municipal.pdf>>

• Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. (2016). *Ley Orgánica Municipal*. Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado de

<<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/w096700.pdf>>

• Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (2009). *Administración Pública Municipal en México*. Revista de Administración Pública. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap119.pdf>

• Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *División territorial de México*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>>

• Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Estimación oportuna del Producto Interno Bruto en México durante el cuarto trimestre de 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_eo/pib_eo2021_01.pdf>

• López, F. (2011). *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Universidad de Zaragoza. España. Recuperado de <<file:///Users/office/Downloads/9923-Texto%20del%20art%C3%ADculo-13102-1-10-20120503.html>>

• Navarro, F. (2019). *Caída en recaudación se debe a desaceleración económica: Herrera*. Forbes México. Recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/caida-en-recaudacion-se-debe-a-desaceleracion-economica-herrera/>>

• Ochoa, V. (2017). *La Asociación intermunicipal como estrategia para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de economías a escala*. Redel. Revista Granmense de Desarrollo Local. Instituto Politécnico Nacional. Recuperado de <[file:///Users/office/Downloads/459-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1490-1-10-20181029%20\(1\).pdf](file:///Users/office/Downloads/459-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1490-1-10-20181029%20(1).pdf)>

• Omeba (2018). *Enciclopedia jurídica Omeba tomo IX*. página 960 y 961.

• Presidencia de la República. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*. Presidencia de la República. Recuperado de

<<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/sep/20190908-B.pdf>>

• Rivera, R. (2020). *BofA actualiza pronóstico de crecimiento para México: prevé contracción de 8%*. El Financiero. Recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/bofa-actualiza-pronostico-de-crecimiento-para-mexico-preve-contraccion-de-8>>

• Rodríguez, A. (2005). *Formación de Servidores Públicos Municipales Actualización de materiales didácticos. Módulo 3. Intermunicipalidad*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf>

• Saldívar, B. (2019). *Estancamiento económico vuelve a golpear a la recaudación de IVA e ISR*. El Economista. México. Recuperado de <<https://www.economista.com.mx/economia/Estancamiento-economico-vuelve-a-golpear-a-la-recaudacion-de-IVA-e-ISR-20191230-0035.html>>

• Santín del Río, L. (2007). *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre municipios asociados en México*. Colmex/Inafed. Ciudad de México, México.

• Santín del Río, L. (2013). *Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios*. Revista RC et Ratio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_7/Rc7_1_Leticia_Santin_Del_Rio.pdf>

• Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Documento Relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria "Pre-Criterios 2021"*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de

<https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf>

• Universidad de las Américas Puebla. (2006). *El Municipio*. Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/galindo_z_d/capitulo1.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputado Ariel Rodríguez Vázquez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE CULTIVOS NATIVOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Lorenia Iveth Valles Sampedro, diputada de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta

soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente.

Planteamiento del problema

La presente iniciativa plantea incluir en el artículo 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluir en las leyes a las cuáles se refiere dicha fracción la protección y conservación de los cultivos nativos originarios de nuestro país, incluidos aquellos que históricamente han sido asimilados a la dieta nacional.

Cabe recordar que México forma parte de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, misma que se refiere a 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 interacción 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. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sustentable.

Como es evidente hasta el momento no hay ley que proteja a los cultivos nativos que son de gran importancia para la viabilidad de nuestra soberanía alimentaria, para lo cual esta iniciativa tiene como objetivo resarcir esta omisión histórica.

Argumentación¹

La protección de los cultivos originarios es de enorme importancia para la viabilidad alimentaria de las y los mexicanos. México tiene una amplia variedad de cultivos que se utilizan en la alimentación base, son alrededor de 232 cultivos, de los cuales 53 son especies

nativas, hecho que muestra que nuestras cocinas utilizan ingredientes muy por encima del ámbito mundial, ya que 90 por ciento de los alimentos se basan solamente en 20 cultivos; de ahí que los recursos fitogenéticos son una auténtica fuente de diversidad, de resistencia a condiciones adversas y de nuevas alternativas de alimentos.

Es innegable el hecho que esta gran diversidad fitogenética ha sido construida por nuestras comunidades rurales, en particular por nuestras comunidades indígenas, que han sabido transformar a través del tiempo los frutos de la tierra.

Los productos originarios que se han sembrado en Mesoamérica desde tiempos inmemorables, actualmente constituyen la fuente de recursos naturales más importantes en la alimentación mundial. La amplia cultura gastronómica con que cuenta México no tiene comparación. Las culturas del Chile, el maíz y el frijol constituyen la trilogía de la alimentación en la cual se basan las grandes civilizaciones ancestrales.

Esta alimentación que implica varias culturas alimentarias en nuestros días, todas acompañada de técnicas y tecnologías con las que se construyen los diferentes platillos regionales de nuestra cocina, demuestra una vez más, que la alimentación siempre ha sido parte importante de nuestro pueblo.

Indiscutiblemente el tema del patrimonio alimentario y las cocinas tradicionales son siempre vistos como un valor turístico más que como un valor cultural y nutricional, y eso es porque aun no existe una suficiente conciencia sobre lo que tenemos como valor alimenticio y los diversos usos que se le da. Optamos por alimentarnos con comida que no es nuestra, que proviene de otros países bajo la figura de comida rápida, con alto contenido de grasas saturadas y bajo valor proteínico que dañan a nuestro organismo.

Hemos transformado nuestra cocina al grado tal que sustituimos nuestra base alimenticia en detrimento de la gran variedad de especies y cultivos que tenemos en el país, muchos de ellos son aun resguardados por nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes que sustentan la cultura nacional.

Los ingredientes utilizados en la cocina tienen una íntima relación con el entorno biológico ya que su per-

manencia implica también salvaguardar la diversidad de especies que utilizamos en la preparación de alimentos. Entre más se pierdan especies o cultivos estamos también perdiendo parte de nuestra diversidad alimentaria.

El sentido de pertenencia nos remite a sintetizar nuestra apreciación de lo que somos y cómo manifestamos nuestra forma de interpretar lo que nos rodea. Esto ha sido una de las formas en que se conciben las aportaciones hechas por los pueblos originarios.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-D. ...

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, **así como garantizar la protección y conservación de los cultivos originarios del país y de aquellos históricamente asimilados a la dieta nacional.**

XXIX-F. a XXXI. ...

Transitorio

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

Nota

1 La argumentación que aquí se presenta va a estar presente en las diversas iniciativas que presentaré sobre la materia de patrimonio

alimentario pero que por tratarse de diversos artículo se presentan de manera separada.

Palacio Legislativo, a 20 de abril de 2021.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 70 Y 71 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA ROMERO LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Gloria Romero León, diputada del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 70 y el artículo 71 de la Ley General de Desarrollo Social, implementando que el gobierno federal garantice la existencia de comités de contraloría social en los programas de desarrollo social, acreditando la efectiva constitución de los mismos y permitiendo evaluaciones adicionales al informe anual, a fin de responder de manera efectiva a los intereses ciudadanos, vigilando el cumplimiento del gasto público, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

El estado de derecho es un principio que surgió en razón de la lucha contra el despotismo absolutista, en busca del bien común, haciendo referencia al carácter racional de la organización del Estado; el cual, se en-

cuentra inmerso es nuestra Constitución, al establecer el deber del Estado de promover acciones positivas que contribuyan al ejercicio de los derechos fundamentales y la protección de la esfera individual frente al poder arbitrario del propio Estado. Este principio, entre otras cosas, garantiza la división de poderes políticos y la democracia como una medida de control, siendo un elemento fundamental, la integración y participación de los sectores sociales en la adopción de decisiones para su desarrollo.

En la trascendencia de México, se han impulsado e implementado diversos mecanismos con el objetivo de permitir que la sociedad tenga una participación más activa en la toma de decisiones políticas, en beneficio de las personas que, por medio de su participación, puedan focalizar el ejercicio de recursos para abatir las insuficiencias dentro de su propia comunidad. Uno de ellos es la Contraloría Social, la cual, el gobierno, por medio de la Ley General de Desarrollo Social, reconoce como el mecanismo de los beneficiarios de programas sociales, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social, a cargo de las dependencia y entidades de la administración pública federal; que si bien ha estado presente desde hace varios años, no se ha logrado consolidar de una manera suficientemente efectiva.

En otras palabra, es un mecanismo institucional de participación ciudadana que permite que los ciudadanos incidan en la esfera pública, mediante la vigilancia, monitoreo y evaluación en el ejercicio de los recursos vinculados a los programas de desarrollo social, a fin de dotar de legitimidad las acciones del gobierno, materializadas en la realización de los programas, obras y la prestación de servicios públicos a la sociedad, conforme a la ley; así como de la evaluación del desempeño de los servidores públicos encargados de realizar o brindar dichos apoyos y de esta forma fortalecer la democracia, inhibiendo actos de corrupción, mejorando el desempeño de las políticas públicas y ampliando el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El papel de la ciudadanía ha sido fundamental en el acceso a la información ya que ha convertido esta práctica en un asunto de agenda pública, considerando que la Ley Federal de Transparencia que nos rige en la ac-

tualidad viene de la sociedad civil organizada, quienes ha buscado el respeto a este derecho fundamental y ha logrado consolidarlo, demostrando que los actores sociales sin duda tienen la capacidad de generar un impacto sobre la vigilancia hacia las acciones de gobierno.

Por lo que cada vez es más evidente el reclamo generalizado de la sociedad antes los actos de corrupción, lamentablemente el abuso del poder público para obtener un beneficio personal ha sido una constante en nuestro país, que violenta las leyes y pasa por alto a los principios morales, generando resentimiento y desconfianza de la ciudadanía hacia quienes detentan el poder soberano y sus instituciones, creando un impacto en la economía nacional y una imagen desalentadora frente a otros países y razón por la cual se disminuye o nulifica la eficiencia en algunos de los programas de desarrollo social.

La corrupción que se vive en México le ha llegado a generar pérdidas desde 5 hasta 10 por ciento del producto interno bruto (PIB); a nivel internacional, en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2019 nos ubicamos en el rango 130 con tan sólo 29 de 100 puntos, a diferencia de países como Dinamarca y Nueva Zelanda con 87 puntos, siendo un punto los países con más corrupción y 100 puntos los países limpios de corrupción.

Uno de los principales desalentadores y problemas de interés para la sociedad, es que a pesar del constante incremento en el presupuesto para estos programas, los recursos no se han visto reflejados en su totalidad ni de forma efectiva, en beneficios de la comunidad, por diversos factores, como la falta de coordinación o como resultado de la corrupción.

De acuerdo con los últimos inventarios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), han habido varios gobiernos estatales con opacidad, falta de transparencia y rendición de cuentas en sus programas y acciones sociales, ya que algunas entidades federativas han omitido informar sobre su aplicación o no los reportan en su cuenta pública, permitiendo lo anterior, el desvío de recursos para fines personales o políticos, alimentando la corrupción; según datos de Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales en su Informe de Resultados 2018 de Institucionalidad de

los Programas Sociales, sólo 55 por ciento a nivel federal, 48 por ciento a nivel estatal y 19 por ciento a nivel municipal de los programas sociales registrados, reportaron mecanismos de participación social, como la Contraloría Social.

Sabemos que los programas sociales han presentado graves problemáticas en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, abriéndole paso a la corrupción, pues la opacidad favorece el desvío y la discrecionalidad; lo anterior, debido a la falta de normas que establezcan con claridad los pasos a seguir para lograr su fin de forma efectiva, mediante los impulsos necesarios para su diagnóstico, evaluación y monitoreo. La Contraloría Social, hasta ahora, no es un mecanismo de participación social suficientemente eficaz, pues carece de las herramientas para incidir en la corrección de las posibles situaciones irregulares detectadas y su limitación presupuestal le ha impedido un desarrollo adecuado.

Este mal recurrente puede ser combatido con el apoyo del gobierno federal, si este se compromete a asegurarse de que se implementen comités de contraloría social en todos los programas de desarrollo social y se cuente con una participación activa de los mismos, a fin de que realicen sus labores y dispongamos de una participación ciudadana que sea realmente efectiva, transparente y profesional.

Si bien en el presupuesto de 2020 hay un gran énfasis en el tema de programas sociales relacionados con la Secretaría del Bienestar, aumentando su monto en 11 por ciento para garantizar programas prioritarios como la pensión para adultos mayores, servicios de salud y abastecimiento de medicamentos, sería un buen momento para impulsar a la comunidad a participar para recobrar esa confianza que se ha perdido, con el apoyo de lo mencionado en el párrafo anterior, como un dispositivo que permita implementar una mayor incidencia participativa, buscando que los vínculos de confianza entre el gobierno y los ciudadanos se acrecienten.

Por lo tanto, la vía de acción sería fortalecer los mecanismos de participación ciudadana por medio de las instancias participativas, de monitoreo y evaluación ya existentes que permitan corregir desviaciones de forma real y perceptible, previo a aumentar el número de programas o el presupuesto en esta materia.

2. Justificación

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece como obligaciones a cargo de los estados adoptar medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) una de las buenas prácticas para erradicar la corrupción consiste en promover mecanismos de cooperación y coordinación en todos los niveles de gobierno, tanto vertical como horizontal, así como con los sectores de la población; fortalecer los mecanismos de cumplimiento; y reforzar la supervisión mediante una mayor transparencia y una más enérgica participación de la sociedad civil.

Tomando en cuenta las recomendaciones propuestas por la OCDE, la Secretaría de la Función Pública convino en un plan de acción, el cual comprende: fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz; fomentar una cultura de integridad en el sector público y en la sociedad; fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción; y hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y mayor confianza en el gobierno.

La Contraloría Social se estableció precisamente como un mecanismo de cooperación y coordinación del gobierno con el gobernado, para combatir la corrupción y vigilar el uso efectivo los recursos en los programas correspondientes, sin embargo la Secretaría de la Función Pública señaló que una de las principales causas de corrupción e irregularidades asociadas a la realización de obras de infraestructura, transferencia de apoyos, y prestación de servicios insertos en los programas sociales, está relacionada en parte, con la deficiente o nula información proporcionada a los ciudadanos y por la falta de comunicación que existe entre la autoridad y ciudadanía.

Como he mencionado anteriormente, está reconocida en el artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social, estableciendo como su coordinadora a la Secretaría de la Función Pública y como figura participativa al Comité de Contraloría Social, sustentada a su vez, en los artículos 6o. y 8o. de la Constitución, dentro de los cuales, se establece la primacía al derecho de petición y del libre acceso a la información; así como en

su artículo 35 en donde se establece la obligación de los organismos públicos para asegurar la promoción de la participación ciudadana, cuya finalidad es mantener el equilibrio de fuerzas dentro de un estado de derecho, comprendiendo al ciudadano como titular de esos derechos y en consecuencia, ejecutor los mismos.

El concepto de participación social lo encontramos dentro de la Ley General de Desarrollo en la fracción V del artículo 3o., que lo establece como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social, coadyuvando a lograr su eficiencia y legitimidad para ponerle un fin a las irregularidades.

A la Secretaría de la Función Pública (SFP) le corresponde suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales, para apoyar las actividades de Contraloría Social y establecer programas anuales de trabajo con los órganos estatales de control para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la Contraloría Social, registrar en el Sistema Informático el esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el programa anual de Trabajo de Contraloría Social; suscribir las actividades de capacitación que se realizaron, la constitución de los Comités de Contraloría Social, la información contenida en las minutas de reuniones de las representaciones federales con los comités, el contenido de los informes anuales y las cédulas de vigilancia elaborados por los comités.

El Comité de Contraloría Social, es el encargado de vigilar el adecuado ejercicio de los recursos de los programas federales de desarrollo social, destinados para la creación y mantenimiento de infraestructura, equipamiento, entrega de apoyos en especie o monetarios, así como vigilar las acciones sociales comprendiendo los cursos, asesorías, capacitación, asistencia y servicios médicos, los cuales, deben de recibir la capacitación y difusión necesaria para cumplir con dicho objetivo.

A las dependencias federales les corresponde disponer de una área para la promoción y operación de la Contraloría Social dentro la Instancia Normativa del Programa Anual de Trabajo establecido por la SFP; verificar que la guía operativa y el programa anual de trabajo de Contraloría Social del programa sean vali-

dados por la Unidad de Operación Regional, proporcionando dichos elementos a las representaciones federales; capacitar a sus representantes federales o a los servidores públicos estatales o municipales al respecto; difundir información a través de cualquier medio a efecto de que se realicen actividades de Contraloría Social y promover la conformación de los Comités de Contraloría Social.

Finalmente, como apoyo a las actividades de Contraloría Social, se encuentran los órganos estatales de control (OEC), los cuales forman parte de la administración pública estatal y prestan apoyo de manera coordinada a los diversos ejecutores de recursos en cada entidad federativa en materia de difusión, capacitación, recopilación de cédulas de vigilancia, así como para la atención de quejas y denuncias.

Si bien, la Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública recibe quejas de ciudadanos sobre el manejo de los programas a través de los comités establecidos en las entidades, turnándolas al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Desarrollo Social, estas medidas siguen siendo esfuerzos limitados. Desafortunadamente, en nuestro país es casi nula su participación en el diseño, implementación y evaluación de programas sociales, en gran medida debido a la ausencia o falta de recursos instrumentales, conocimientos y asesoría para sus beneficiarios, por lo que resulta indispensable fortalecer la capacidad de los Comités de Contraloría Social con individuos que cuenten con los recursos, herramientas y la capacitación necesaria para un buen trabajo de planeación, investigación, metas y objetivos.

De acuerdo a las últimas auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), respecto a las actividades que le corresponden a los órganos estatales de control (OEC) en temas de discusión, capacitación, recopilación de cédulas de vigilancia y atención de quejas y denuncias, no se ha mostrado evidencia integral de que todas las actividades programadas fueron realizadas; las actividades en materia de difusión y capacitación que registraron en el Sistema Informático de Contraloría Social no coincidió con la información presentada documentalmente, o no fueron registradas; ni existe un seguimiento efectivo por parte de los OEC para verificar la operación de la Contraloría Social de los programas federales de desarrollo social que son ejercidos por los gobiernos estatales;

en cuanto a la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la Contraloría Social los estados han acordado un sinnúmero de actuaciones que no han logrado verificar; respecto a los programas federales de desarrollo social, varios no incluyen el esquema de Contraloría Social en sus reglas de operación.

De igual forma la instancia normativa, no publica sus esquemas de Contraloría Social, no incluye cláusulas de Contraloría Social en sus convenios de colaboración; el material de difusión y capacitación que proporcionó, no contiene los elementos mínimos requeridos por la normativa y no se presentó información para validar su entrega; no dispusieron de los mecanismos locales para la atención de quejas y denuncias en la revisión de los ejecutores de los recursos; los formatos de las actas de constitución tampoco cumplen con la normativa; no dio cumplimiento a las metas y plazos establecidos en sus programas anuales de trabajo de Contraloría Social; ni registraron actividades en el Sistema Informático de Contraloría Social, pues no coincidió con lo físicamente presentado.

También existieron insuficiencias en la integración de los comités de contraloría social, así como en su operación efectiva, ya que se constituyeron comités de contraloría social después de haberse ejercido los recursos del programa o fueron integrados por los mismos servidores públicos y no se estableció la fecha en que se constituyeron o no se formuló adecuadamente el acta, en concreto, no disponen del acta constitutiva conforme a los formatos establecidos en la guía operativa.

A razón de lo anterior en 2016, sin contemplar a los del programa Prospera, se constituyeron 14 mil 699 Comités de Contraloría Social en el SICS, de los cuales 2 mil 963 registraron cédulas de vigilancia; 4 mil 436 no reportaron informes anuales; 5 mil 624 no registraron reuniones y en el caso de los programas de Fomento a la Economía Social y Programa de Conservación y Desarrollo Sustentable no se realizan informes anuales.

Para la revisión de la operación de la Contraloría Social en 2017 en los cinco programas federales de desarrollo social fiscalizados, se verificó la constitución de 2 mil 633 Comités, de los que se seleccionó para la revisión una muestra de 386, de los cuales 155 no fueron capacitados, 286 no obtuvo material de difusión,

212 no realizaron el total de sus reuniones y 84 no realizaron ningún informe.

Es innegable que subsiste una falta de coordinación y de apoyo entre los ejecutores de los recursos con los órganos estatales de control, los cuales mediante el programa anual de trabajo firmado junto con la Secretaría de la Función Pública acuerdan apoyarlos, a través de los Programas Estatales de Trabajo de Contraloría Social (PETCS), en materia de difusión, capacitación, recopilación de informes de comités y en la atención de quejas y denuncias, ya que estas cifras revelan la falta de vigilancia al desempeño de los programas sociales y la necesidad de generar las condiciones para que la sociedad participe y se involucre ante las dificultades que existen para participar, como lo es el desconocimiento o la falta de formalidad.

Debido al bajo nivel de educación, a la alta marginación y a la pobreza, es inverosímil que los beneficiarios de los programas sociales, tengan el conocimiento para poder constituirse, organizarse y funcionar por sí mismos en Comités de Contraloría Social efectivos, por lo que al día de hoy, la mayoría de la participación ciudadana es informal y se hace de manera aislada e individual, poniendo en manifiesto la necesidad de fomentar la organización y participación de los ciudadanos en el manejo de los recursos destinados a programas sociales, resultando indispensable brindarles capacitación y asesoría así como apoyo para la promoción, difusión y operación del Comité de Contraloría Social.

Necesitamos que la Contraloría Social sume verdaderamente esfuerzos con los beneficiarios y realice análisis meticulosos sobre los recursos ejecutados; que realice un efectivo y sostenido acompañamiento durante todo el proceso de ejercicio del gasto y elabore dictámenes profesionales que puedan realmente constituir opiniones sólidas y válidas sobre el impacto y aprovechamiento de los recursos públicos, para lo cual, se necesitan recursos y capital humano y financiero, así como instrumentos y herramientas que aseguren un exitoso desempeño de su labor, para exigir en su momento una rendición de cuentas, de tal forma que sea un instrumento tanto de exigibilidad como de opinión, y coadyuvante real de cambio en el ejercicio del gasto público, obteniendo mejores resultados.

3. Contenido

Lo anterior da cuenta que hay mucho trabajo por realizar en relación a la participación de los ciudadanos en el control y vigilancia de los programas sociales, sobre todo, en la manera en que estos se deben involucrar en la Contraloría Social para hacer más efectiva su incidencia y lograr con esto, que la participación ciudadana impacte de manera determinante en las políticas públicas.

El problema no ha cesado, ante la falta de profesionalismo y formalismo en esta materia y de normas que no sólo propongan de manera difusa y ambigua una solución, sino mediante normas de fomento y refuerzo a las instituciones y mecanismos que nos pueden ayudar a combatir la corrupción con acciones y pasos a seguir concretos. Existe este oscurantismo en partes de la ley que es tentador aducir que la corrupción no parará hasta que todos los medios de vigilancia funcionen integral y efectivamente mediante una normativa jurídica que permitan su impulso oportuno y preciso.

Los constantes reclamos de la ciudadanía dejan claro que el camino a seguir es mejorar las capacidades de los beneficiarios y ampliar los espacios de la relación gobierno-sociedad, otorgándole al Comité de Contraloría Social las atribuciones necesarias que le permitan una vinculación más vigorosa con la autoridad, aún en las localidades más remotas y marginadas, siendo conscientes de que la vigilancia del uso de recursos públicos y la rendición de cuentas son indispensables para aspirar a consolidar nuestra democracia.

Por lo que resulta indispensable que las dependencias y entidades señaladas realicen las acciones pertinentes, ante la poca capacidad para activar los mecanismos formales de control, atomización e individualización ciudadana, para que se proporcione a los beneficiarios de los programas de desarrollo social, los conocimientos y mecanismos que les permitan realizar las actividades de Contraloría Social, así como para que se les facilite el acceso a información útil, veraz y oportuna respecto a dichos programas, para promover su participación efectiva en las actividades de verificación de la ejecución de los programas, la aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas, partiendo de la verificación de la existencia y operación efectiva de los Comités de Contraloría Social en los programas federales

de desarrollo social, mediante la proposición de acciones de mejora que coadyuven a prevenir irregularidades, incrementar la eficiencia y eficacia de ese gasto, y a mejorar su transparencia y rendición de cuentas.

Tomando en cuenta que la Ley General de Desarrollo Social establece la obligación del gobierno federal para impulsar la contraloría social y al efecto, el reglamento de dicho ordenamiento confiere a la SFP la atribución de emitir los lineamientos correspondientes, podemos empezar por fortalecer su alcance, a través de un soporte institucional, que promueva y apoye la estrategia de contraloría social, para que tenga cobertura en el total de los programas federales de desarrollo social, por medio de los órganos estatales de control en la vigilancia, para que den seguimiento de las actividades de contraloría social en los programas federales, cuyo ejercicio corresponda a las entidades federativas; lo anterior, implementando instrumentos para la capacitación de funcionarios públicos que fungen como enlace entre los comités de contraloría social y los ejecutores de los recursos; fomentando acciones de seguimiento, apoyo y asistencia a los Comités de Contraloría Social, por parte de las dependencias federales participantes en la estrategia, capacitándolos también sobre aspectos técnicos para impulsar acciones de vigilancia; encargándose la autoridad correspondiente, de la adecuada entrega del material de difusión, capacitación y recopilación de informes de comité; verificando que se incluya en todos los convenios de los programas federales de desarrollo social una cláusula de Contraloría Social; estableciendo oficinas de seguimiento de quejas y no sólo instancias de recepción o de capacitación, asegurándose de que se brinde la atención necesaria.

También resulta pertinente hacer uso de las nuevas tecnologías dentro del Sistema Informático de Contraloría Social, con el fin simplificar la transmisión de información y el acceso a la misma en tiempo real, disminuyendo los riesgos de su manipulación; y mejorar el conocimiento de las formas en que opera el gobierno y las instancias de control, estableciendo mejores vínculos con medios de comunicación y de esta manera difundir los resultados de las acciones de Contraloría Social, mostrándolos como un efectivo contrapeso al poder de gobierno y no como una simple fachada.

Lo anterior a fin de coadyuvar en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción con la

transformación oportuna y eficaz del sistema, obteniendo como resultado una participación ciudadana más activa, preparada para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas, cobrando una mayor relevancia y ejerciendo un verdadero ejercicio democrático de vigilancia.

En concreto, esta iniciativa busca que se realicen las previsiones suficientes y necesarias a fin de integrar a las comunidades en los mecanismo de control y evaluación de los programas sociales, con el apoyo del gobierno federal, a fin de que les brinde la asesoría y acompañamiento necesario, para su constitución, organización y funcionamiento y así la ciudadanía los pueda constituir de manera efectiva y cuente con la capacitación y calificación profesional requerida para realizar sus actividades, obteniendo como resultado, una participación incluyente, en donde los beneficiarios directos de los programas se puedan asegurar de que su ejecución se esté llevando a cabo conforme a la ley, con transparencia y honestidad; la independencia del Comité permitirá una mayor libertad de juicio y acción frente a la administración pública.

Por otro lado, el mismo reglamento de la ley establece que los informes de la Contraloría Social deberán presentarse anualmente, sin embargo en el tema del control y vigilancia de los recursos públicos, este principio de anualidad nulifica la posibilidad de la prevención en materia de desvío de recursos, por lo que considero pertinente implementar, adicionalmente, informes sobre cualquier asunto de importancia o urgencia que considere la Contraloría que no deba diferirse hasta el fin del año, a razón de impulsar el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad, combatiendo el abuso o mal uso del poder por aquéllos servidores públicos que lo utilizan para obtener un beneficio propio

Con base en lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de proyecto de

Decreto por el que se reforma y se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 70 y se reforma el artículo 71 fracción III de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo Primero. Se reforman y se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 70. El gobierno federal tendrá la obligación de garantizar e impulsar la promoción, difusión, operación y asistencia a los Comités de Contraloría Social, así como de sus figuras de participación social y les facilitará junto con el gobierno estatal y municipal, según corresponda, el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

El esquema de Contraloría Social deberá ser incluido en las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social y deberá de contar con su acta constitutiva a fin de que se haga entrega de los recursos que le corresponden a cada programa.

Lo anterior, para coordinar y dar seguimiento a la estrategia de contraloría social a fin de que se realicen las actividades acordadas en materia de difusión, constitución de comités, capacitación, recopilación de cédulas de vigilancia, informes y atención a quejas y denuncias, registro de las actividades en el Sistema de Información de Contraloría Social y uso de nuevas tecnologías respectivamente.

Los Órganos Estatales de Control en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Instancia Normativa de los programas federales de desarrollo social, serán los responsables de la verificación y seguimiento del cumplimiento de la operación de los Comités de Contraloría Social.

Le corresponderá a las entidades federativas informar y capacitar a los ciudadanos en materia de la constitución, organización y funcionamiento de las Contralorías Sociales, asimismo le corresponderá acreditar ante la Secretaría de la Función Pública y dependencias federales coordinadoras que los Comités de Contraloría Social que se constituyan lo hayan hecho conforme a la ley.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 71, fracción III, de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

I. ...

II. ...

III. Emitir informes **anuales** sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos

así como informes especiales sobre cualquier asunto de importancia o urgencia en materia de control y vigilancia, que consideren no debe diferirse hasta el informe anual;

IV. ...

V. ...

Transitorios

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

Segundo. Las autoridades correspondientes contarán con un plazo de 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto para realizar las modificaciones a las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputada Gloria Romero León (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN II, INCISO K), DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA PASTOR BADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, **Claudia Pastor Badilla**, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y lo previsto por los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Regla-

mento de la Cámara de Diputados, promuevo la presente **iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 significó un parteaguas para el Poder Judicial de la Federación,¹ porque con ella se incorporaron figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental.² Esta reforma incorporó en el artículo 105 de la Carta Magna, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; dos mecanismos cuyo objetivo primordial es mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones, lo que permite un desarrollo armónico de sus actividades y repercute en el respeto de los derechos humanos.³

La controversia constitucional se planteó como un juicio que permite resolver diferencias suscitadas entre los distintos Poderes de la Unión, así como de las autoridades de las entidades federativas. Su finalidad es fortalecer el federalismo a través de la restauración del orden constitucional cuando éste es violentado a raíz de la conformación de un acto o ley que invada la competencia de otro órgano o estado.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que resuelva, como única instancia, la posible contradicción que pudiera existir entre una norma general o un tratado internacional con la ley fundamental. Cuando se detecta alguna discrepancia, tiene como efecto la declaratoria de invalidez total o parcial de la norma impugnada,⁴

En México esta figura se encuentra consagrada en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual refiere que se planteará ante una posible contradicción de alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía con la Constitución y podrá ser interpuesta por: el 33 por ciento de la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, el 33 por ciento de los integrantes de las legislaturas locales, el Ejecutivo federal, los partidos políticos contra leyes electorales federales y locales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información Pública y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República.

Adicionalmente, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el procedimiento de dicho mecanismo de defensa constitucional.

Si bien se trata de una importante figura, los requisitos de legitimación para la actual integración de la Cámara de Diputados ponen de relieve las preocupaciones que en su momento expresó el doctor Jorge Carpizo: “lo que está muy claro es que el Poder revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso”.⁵

De acuerdo con los teóricos y analistas mexicanos, este recurso no ha funcionado de manera idónea porque son pocos los actores públicos que están legitimados para interponer una demanda de acción de inconstitucionalidad, lo cual va directamente en contra de las transformaciones jurídicas que han permitido la conformación de un estado garantista.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, además de elevar a rango constitucional los tratados internacionales firmados y ratificados por México, incorporó los principios de progresividad y pro persona. Lo anterior, tuvo diversas implicaciones: 1) en México no pueden limitarse derechos, únicamente pueden ampliarse de manera progresiva; 2) el juez o juzgador tiene la obligación de buscar el marco que más favorezca a las personas, y 3) se establece el principio de máxima protección de derechos.

Tales principios parten de la teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli, quien afirma que la norma jurídica puede ser violatoria de los derechos humanos, de forma que resulta necesario limitar al derecho a través del propio derecho. Esto significa que la Constitución debe prever la conformación de garantías jurídicas sólidas que controlen el poder político a través de la judicialización y la defensa de la ley fundamental.

Cuando se incorporó a la Carta Magna el principio de la supremacía de los derechos humanos se estableció la obligación de que todas las autoridades deben res-

petar, por encima de todo, la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Adicionalmente, la reforma de amparo, bajo el mismo esquema que el anterior, amplió y fortaleció el juicio de garantías con el objetivo de establecer un sistema que velara por el respeto irrestricto de los derechos de las personas; de esta forma se fortaleció el juicio de garantías porque se amplió su procedencia a cualquier norma general, se previó la posibilidad de iniciar un juicio por violaciones a tratados internacionales; se incorporaron las figuras de amparo adhesivo y los intereses legítimos tanto individual como colectivo.⁶

Si bien es claro que se robusteció el juicio de garantías como un mecanismo de defensa de constitucionalidad en correlación con los derechos de personas, las reformas aludidas no fortalecieron los otros dos mecanismos de defensa de la Constitución. Es precisamente por ello, que resulta necesario replantear el mecanismo de la acción de inconstitucionalidad y flexibilizar los candados que actualmente existen en su procedencia, a fin de conformar un estado garantista integral, en el cual sea posible defender la norma fundamental acorde con las reformas en derechos humanos y salvaguardar los derechos de los representantes de las minorías de las Cámaras.

Lo anterior, con el objetivo de evitar que el poder público realice acciones que vulneren la consolidación de un estado democrático y de derecho que parta de los principios de progresividad y máxima protección. Como lo advierte Ferrajoli: “El poder –todos los poderes, sean estos públicos o privados– tiende en efecto, ineludiblemente, a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho”,⁷ de ahí la imperante necesidad de fortalecer los mecanismos de defensa de la norma con el objetivo de consolidar el imperio irrestricto de la ley.

Así, la presente iniciativa pretende establecer diversas modificaciones al mecanismo aludido a fin de hacerlo concordante con las últimas reformas en México. En este sentido, a continuación, se hará una revisión del artículo vigente, las restricciones que el mecanismo de acción de inconstitucionalidad tiene y se advertirá por qué y cómo debe ser ampliado.

Actualmente, la acción de inconstitucionalidad se encuentra prevista en la fracción II del artículo 105, la cual refiere a la letra:

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) El Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren

los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales; e

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;”.

Órganos constitucionales autónomos

La división tradicional de poderes, como ideología política sustentada en la obra del filósofo francés Montesquieu, expone un sistema dividido entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el cual se busca la independencia de las funciones y la distribución de competencias de cada uno, pero de manera coordinada. En nuestro país, la evolución progresiva del constitucionalismo ha transitado para dar paso a la existencia de organismos autónomos constitucionales, cuya creación supone el ejercicio especializado de una función pública a cargo del Estado.

En términos generales, los órganos autónomos constitucionales son aquellos creados fundamentalmente desde la Constitución y por tanto no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Estos se crearon con la necesidad de limitar los excesos de los poderes públicos y entre sus funciones se encuentran las de evaluar, limitar y contener las acciones del poder desde sus distintas áreas de especialidad y con apego a su fundamento constitucional. “Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, por la autonomía que los caracteriza; no se deben a su creador

o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional.”⁸

Un órgano constitucional autónomo es un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de una regulación propia e independiente del resto de poderes constituidos, a través del cual el Estado delega la ejecución de tareas especializadas. Esta figura nace de la exigencia de la propia sociedad mexicana para garantizar el acceso y ejercicio pleno y efectivo a cierto tipo de derechos sin influencia alguna del resto de ningún otro poder público.

En efecto, una de sus características esenciales es que ninguna dependencia pública ejerce poder jerárquico sobre él, con lo cual se pretende garantizar, en esencia, la objetividad, independencia e imparcialidad en su actuación y determinaciones, lo que se traduce en el fortalecimiento del sistema jurídico mexicano, con una distribución de competencias específicas del poder público.

Los órganos constitucionales autónomos actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.

Ahora bien,⁹ aun y cuando la fracción II del artículo 105 prevé que algunos órganos autónomos puedan interponer acciones de inconstitucionalidad precisamente porque no dependen de ningún poder político, lo cierto es que actualmente esta posibilidad se limita a unos cuantos órganos.

Es así que los incisos g), h) y f) prevén que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) interponga el recurso con respecto a leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que violen los derechos humanos; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) también puede interponer la acción de inconstitucionalidad con respecto a leyes federales o locales, así como tratados que atenten contra los principios de transparencia y protección de datos; finalmente la Fiscalía General de la República puede interponerla por leyes relativas a las normas penales, así como todas las normas relacionadas con sus funciones.

Sin embargo, a la par de los expuestos en el párrafo anterior, existen otros órganos constitucionales autónomos diseñados para dar respuesta a necesidades en distintas atribuciones específicas del Estado, con lo cual se pretende garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos vinculados, tales como la organización de las elecciones, la preservación del valor de la moneda y el mercado cambiario, la garantía de la libre competencia y concurrencia con la eliminación de los monopolios y las concentraciones, el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, la regulación, captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros.

En virtud de su importancia social y su especialización, estas tareas destacadas exigen del Estado que se garantice la autonomía de su gestión y el equilibrio de los poderes para su buen funcionamiento, de ahí la necesidad de que se incorpore a todos estos órganos constitucionales autónomos a lo previsto en el artículo 105 constitucional, para que se les permita promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de su autonomía, esfera competencial y funciones especializadas.

Propósito de la Iniciativa

En lo particular, la intención de esta iniciativa es destacar la necesidad de que la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano constitucional autónomo que se encarga de vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en el país, para que los mercados funcionen eficientemente, en favor de los consumidores así como las prácticas monopólicas y demás que afecten los mercados;¹⁰ pueda interponer acciones de inconstitucionalidad ante la existencia de una contradicción entre una norma de carácter general que afecte sus funciones y la Constitución General.

Por ello, y debido a que no depende jerárquicamente de ningún poder político, en aras de garantizar su autonomía, es de suma importancia que dicha Comisión sea contemplada como uno de los sujetos previstos en la fracción II del artículo 105 constitucional, de manera que se le faculte para interponer acciones de inconstitucionalidad, tal y como se contempla para otros organismos constitucionales autónomos.

La Comisión Federal de Competencia Económica debe contar con legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley o norma de carácter general que esté relacionada con sus funciones o que vulneren su esfera competencial; pues su exclusión del ordenamiento constitucional en esta materia le puede llegar a generar un cierto estado de indefensión que puede afectar de manera directa el ejercicio de sus atribuciones consagradas en el artículo 28, párrafo décimo cuarto de la Carta Magna por la expedición de una ley o norma general inconstitucional, de ahí la necesidad de incorporar su legitimación procesal activa en el orden constitucional.

Por lo anterior, se propone adicionar un inciso k) en la fracción II del artículo 105 constitucional para incorporar a la Comisión Federal de Competencia Económica como órgano constitucional autónomo legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas de carácter general que afecten el ejercicio de sus funciones.

Para mayor comprensión de la iniciativa que se propone, se presenta la siguiente tabla comparativa en la que se aprecia en la primera columna el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la segunda columna las propuestas de modificaciones resaltadas en negritas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto vigente	Propuesta de modificación o adición
Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I...	Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I...

<p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>a) ...;</p> <p>b) ...;</p> <p>c) ...;</p> <p>d) ...;</p> <p>e) ...;</p> <p>f) ...;</p> <p>g) ...;</p> <p>h) ...;</p> <p>i) ...;</p> <p>j) (Se contempla en otra iniciativa).</p> <p>...</p>	<p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>a) ...;</p> <p>b) ...;</p> <p>c) ...;</p> <p>d) ...;</p> <p>e) ...;</p> <p>f) ...;</p> <p>g) ...;</p> <p>h) ...;</p> <p>i) ...;</p> <p>j) ...;</p> <p>k) La Comisión Federal de Competencia Económica, en contra de las leyes de carácter federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República relacionados con el ámbito de sus funciones;</p>
<p>...</p>	<p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía el presente proyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Único. Se reforma la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) ...;
- b) ...;
- c) ...;
- d) ...;
- e) ...;
- f) ...;
- g) ...;
- h) ...;
- i) ...;
- j) ...;

k) La Comisión Federal de Competencia Económica, en contra de las leyes de carácter federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República relacionados con el ámbito de sus funciones;

...

Transitorio

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

Notas

1 Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Castro y Castro Juventino. Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, vol. 1, Oxford University Press, México 2001, p.192.

3 Schmitt Carl. La defensa de la Constitución. España: Labor, 1931.

4 SCJN. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 57, Procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución federal México: SCJN, 2011.

5 Carpizo Jorge. “Reformas constitucionales al poder judicial federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”. Boletín de Derecho Comparado. Número 83.

6 <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

7 Moreno Cruz, Rodolfo. “El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales” Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, pp. 825-852 p.828

8 Ugalde Calderón Filiberto Valentín. “Órganos constitucionales autónomos” Revista del instituto de la judicatura federal, número 2

9 Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. p. 331

10 [1] Artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputada Claudia Pastor Badilla (rúbrica)

DE DECRETO, POR EL QUE SE INSCRIBE CON LETRAS DE ORO EN EL MURO DE HONOR DEL SALÓN DE SESIONES EL NOMBRE DE MARIANO OTERO, A CARGO DEL DIPUTADO HUMBERTO RAMÓN JARERO CORNEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Quien suscribe, Humberto Ramón Jarero Cornejo, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el cual se inscriben con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones el nombre de Mariano Otero, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las inscripciones en el Muro de Honor del salón de sesiones responden al deber de conmemorar aquellos momentos y personajes históricos que han definido el rumbo de México y la construcción de nuestra nación. Necesidad y el deber de conmemorar aquello que ha definido la construcción de nuestra nación. Conforme a esta reflexión que se merece solemnizar a Mariano Otero.

Nacido el 4 de febrero de 1817 en Guadalajara, Jalisco distinguiéndose desde muy temprana edad por su interés y dedicación al estudio, así como por contar con una claridad de pensamiento única, lo que lo llevo a obtener el título de abogado a la corta edad de 18 años. Con el paso del tiempo sus logros siguieron acumulándose, para cuando cumplió 25 años escribió su célebre obra *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, además de ser elegido como diputado de la Asamblea Constituyente.

El nombre de Mariano Otero representa una de las figuras más representativas e importantes en la historia jurídico-política de nuestro país, siendo el más grande constituyente emanado de Jalisco, comprometido con su época y su patria siempre luchó por mantenerse congruente entre su actuar y su pensamiento.

A pesar de su breve vida el número de sus aportaciones fue considerable, como olvidar las ideas vertidas en la

exposición de motivos de su Voto Particular en el marco del Acta de Reformas de 1847, el cual contiene no sólo la configuración constitucional del juicio de amparo, sino también los primeros vestigios de lo que hoy conocemos como controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en palabras de Otero:

En las más de las Constituciones conocidas no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y unos de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos.

La segunda, la Ley sobre las Garantías Individuales de 1849, la cual sirvió como base para la redacción de instrumentos jurídicos de gran importancia como lo fue el capítulo de las garantías individuales incluido en la Carta de Querétaro, así como para el apartado de los derechos del hombre contenido en la Constitución de 1857, donde se plantea la figura de “suspensión de garantías individuales” como mecanismo de restablecimiento del orden constitucional en vez de considerarse como una herramienta de cancelación.

En el mismo sentido Mariano Otero, y en resumen de lo visionario que fue, divisó instituciones fundamentales que hoy forman parte de nuestra democracia como las garantías individuales, representación de las minorías, sufragio popular y juicio de amparo.

En particular con este último Otero consciente del contexto en el que se desarrollaba sabía que en nuestro país los ataques por parte de los poderes, tanto estatales como federales, dirigidos a los particulares eran comunes por lo que se necesitaba contar con una medida de protección emanada desde el Poder Judicial articulándose a través del juicio de amparo.

El pensamiento y las ideas de Otero fueron pieza clave para entender el siglo XIX quien no solo hizo aportaciones en aras de perfeccionar las instituciones jurídicas, sino que retrató claramente las deficiencias de la sociedad mexicana de aquella época tratando en todo momento de construir soluciones dirigidas resolución de las mismas.

Por lo expuesto someto a consideración del pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Inscribábase con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones de la Cámara de Diputados el nombre de Mariano Otero.

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 20 de abril de 2021.

Diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Lorenia Iveth Valles Sampedro, diputada de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente.

Planteamiento del problema

La presente iniciativa plantea incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la pro-

tección y conservación del patrimonio y riqueza alimentaria del país, así como sus cocinas tradicionales.

Contar con el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación adecuada es indiscutiblemente un gran avance, sin embargo, ver a la alimentación como un hecho aislado lo desliga de su valor cultural y su base productiva, toda vez que responde a miles de años del proceso de sedentarización humana y por ende el uso de especies que les eran adecuadas para nuestra viabilidad como civilización.

Actualmente, la alimentación implica aspectos de nutrición, de reconocimiento de valores culturales y, principalmente, del logro de la soberanía alimentaria que toda nación requiere para su desarrollo.

Argumentación¹

Indiscutiblemente el tema del patrimonio alimentario y las cocinas tradicionales son siempre vistos como un valor turístico más que como un valor cultural y nutricional, y eso es porque aun no existe una suficiente conciencia sobre lo que tenemos como valor alimenticio y los diversos usos que se le da. Optamos por alimentarnos con comida que no es nuestra, que proviene de otros países bajo la figura de comida rápida, con alto contenido de grasas saturadas y bajo valor proteínico que dañan a nuestro organismo.

Hemos transformado nuestra cocina al grado tal que sustituimos nuestra base alimenticia en detrimento de la gran variedad de especies y cultivos que tenemos en el país, muchos de ellos son aun resguardados por nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes que sustentan la cultura nacional.

La falta de una política pública en torno a la alimentación mexicana es por demás insoslayable. El hecho contenido en la solicitud de incorporar a la cocina mexicana como parte del patrimonio intangible de la humanidad y en función de este reconocimiento fomentar dichas políticas, no es suficiente con sólo una declaratoria sino que es una cuestión de reconocimiento constitucional y en consecuencia de una legislación y política pública para realmente fortalecer el sistema alimentario.

El conocimiento de nuestra gastronomía debe ejercerse no desde las universidades o instituciones académicas

de nivel superior sino desde la enseñanza básica para que desde edad temprana se conozca la riqueza alimenticia, en este caso, y sus valores nutricionales.

Los ingredientes utilizados en la cocina tienen una íntima relación con el entorno biológico ya que su permanencia implica también salvaguardar la diversidad de especies que utilizamos en la preparación de alimentos. Entre más se pierdan especies o cultivos estamos también perdiendo parte de nuestra diversidad alimentaria.

El simple hecho de no poder consumir, por ejemplo, el huachinango de nuestros mares porque están contaminados, nos obliga a importarlo del Caribe. Este es un claro reflejo de la relación entre el estado del ambiente y la gastronomía.

La cocina mexicana tiene una influencia evidente de la española. Por ejemplo para el caso de la cocina veracruzana, que fue el territorio de entrada del periodo colonizador, la influencia principal fue de las Islas Canarias identificada primordialmente en la cuenca del Papaloapan, aunque no se puede negar la influencia de otras regiones españolas. De hecho diversas investigaciones gastronómicas que se hacen en España recurren a la cocina veracruzana para reconocer sus ingredientes originarios. No obstante, cuando se habla de la cocina veracruzana los casos más recurrentes son aquellos que no tiene que ver con la cocina originaria sino por aquellos platillos que representan a la cocina española localizada como el pescado a la veracruzana, en el que se utilizan ingredientes mediterráneos. Esta cocina está más identificada con las clases criollas que con la cocina tradicional.

El sentido de pertenencia nos remite a sintetizar nuestra apreciación de lo que somos y cómo manifestamos nuestra forma de interpretar lo que nos rodea. Esto ha sido una de las formas en que se conciben las aportaciones hechas por los pueblos originarios. Su aportación en la gastronomía mexicana es importantísima aunque en numerosas ocasiones no se le reconoce su valor.

El valor de la cocina indígena no es plenamente reconocido porque se le trata como algo asimilado a lo pobre debido a que la gastronomía está ligada al status social. Entonces con la recién influencia de los canales de televisión que presentan preparación de alimentos

la cocina tradicional, si es tratada por un chef entonces se convierte en cocina gourmet, en cocina exótica y por consiguiente asimilada por el público que observa estos canales. Sin embargo, si esta comida fuera elaborada y presentada por un indígena entonces no tendría esa connotación.

La cocina indígena está subestimada al no existir política pública al respecto. Esta sólo es reconocida si es festiva porque es comunal, pero no se aprecia la comida cotidiana, la que tiene que ver con la temporada, la que se puede ofrecer a la madre tierra porque hay un desconocimiento y por tanto una subvaloración.

Por otro lado, la protección de los cultivos originarios son de enorme importancia para la viabilidad alimentaria de las y los mexicanos. México tiene una amplia variedad de cultivos que se utilizan en la alimentación base, son alrededor de 232 cultivos, de los cuales 53 son especies nativas, hecho que muestra que nuestras cocinas utilizan ingredientes muy por encima del ámbito mundial, ya que 90 por ciento de los alimentos se basan solamente en 20 cultivos; de ahí que los recursos filogenéticos son una auténtica fuente de diversidad, de resistencia a condiciones adversas y de nuevas alternativas de alimentos.

Es innegable el hecho que esta gran diversidad fitogenética ha sido construida por nuestras comunidades rurales, en particular por nuestras comunidades indígenas, que han sabido transformar a través del tiempo los frutos de la tierra.

En consecuencia, la suscrita somete a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-D. ...

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de

orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, **así como expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección y conservación del patrimonio y riqueza alimentaria del país y sus cocinas tradicionales.**

XXIX-F a XXXI. ...

Transitorio

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

Nota

I La argumentación que aquí se presenta va a estar presente en las diversas iniciativas que presentaré sobre la materia de patrimonio alimentario pero que por tratarse de diversos artículos se presentan de manera separada.

Palacio Legislativo, a 20 de abril de 2021.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA ROMERO LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Gloria Romero León, diputada del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Me-

xicanos, así como en los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 86, fracción II, y el artículo 107, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 26, se reforma el artículo 44, fracción V y el artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social, a efecto de que los programas sociales de transferencias y subsidios que recibirán recursos del Presupuesto de Egresos estén obligados a contar con reglas de operación y participación ciudadana a fin de consolidar la transparencia y rendición de cuentas en los recursos dirigidos al desarrollo social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

El acceso a la información pública es indispensable para que haya una efectiva rendición de cuentas, que abra el debate sobre las políticas públicas, por eso, desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 las dependencias encargadas de la ejecución de los programas sociales están obligadas a publicar una serie de datos para rendir cuentas y transparentar el uso de los recursos asignados, los resultados obtenidos y el desempeño institucional.

En este sentido, el artículo 68 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) establece la obligación de actualizar y poner a disposición del público la información por medios electrónicos, lo cual en términos generales, se podría decir que la Secretaría de Desarrollo Social cumple, ya que través del portal electrónico es posible acceder a información, que a primera vista genera la impresión de que la institución está en disposición de los ciudadanos puedan tener acceso a la misma, como son los informes trimestrales y anuales de las labores, los reglamentos internos y la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la información del gasto presupuestado y ejercido, y en el caso de los programas: su población objetivo, cobertura y padrón de beneficiarios, acciones, servicios, reglas de operación y avances tri-

mestrales de metas programáticas y presupuestarias, sin embargo, si al estudiar la operación de los programas se tomara en cuenta la calidad de los datos, se evidenciarían lagunas e inconsistencias.

En 2008 se creó Iniciativa para el fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), la cual mapea el número de programas existentes, solicitando la información directamente de las dependencias federales y entidades federativas a fin de saber cómo funcionan los programas con base en sus criterios normativos, como son las reglas de operación, criterios de selección de beneficiarios, mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, mecanismos de control y de participación ciudadana, misma de la cual carecen gran parte de los programas, pues se le solicitó a dependencias federales y entidades federativas que participaran en un diagnóstico para evaluar la institucionalidad de programas sociales en el 2018, elaborado por IPRO, identificándose que uno de los grandes retos de nuestra política social es la carencia de participación ciudadana tanto en la formulación como en la ejecución y evaluación de los programas, para que sean ellos mismos que determinen si los programas efectivamente representan un beneficio para la sociedad. Esto debido a la falta de mecanismos establecidos por la autoridad para que se lleve a cabo esta participación, ya que solamente cerca de 40 por ciento de los programas cuentan con algún mecanismo de participación ciudadana, y cerca de 50 por ciento con contraloría social. La falta de estos mecanismos podría traer como consecuencia que el problema no esté bien identificado y no se tenga el camino determinado para resolver el problema.

En cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas alrededor de 55 por ciento de los programas sociales registrados en IPRO hacen público su presupuesto mientras que el resto no lo hace, de los cuales alrededor de 93 por ciento de las dependencias federales reporta su presupuesto, mientras que solo 53.6 por ciento de las entidades federativas lo hace público. Asimismo alrededor de 58.2 por ciento de los programas del país hace público su informe sobre el ejercicio del gasto, y al adentrarnos en el ámbito estatal, sólo alrededor de 57 por ciento de las entidades federativas los publica, reflejando la opacidad que existe con respecto a cómo se utilizan los recursos públicos para beneficio de la sociedad.

Respecto a la información contenida en la Cuenta Pública como el gasto asignado y ejercido, los indicadores y las metas programáticas, son insuficientes para conocer el desempeño institucional y el impacto real de los programas en las condiciones de vida de la población beneficiaria. Existe un sinnúmero de programas sociales con distintos niveles de complejidad, alcance y servicios y esto no siempre es posible relacionarlo con los datos de la Cuenta Pública, los cuales se presentan de acuerdo con criterios financiero-administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), evitando que se pueda llegar a conclusiones acertadas sobre las dinámicas de ampliación y el número real de beneficiarios y presupuesto.

Otro problema en la ejecución de los programas que le quitan credibilidad a los indicadores son los programas que cuentan con un padrón relativamente fijo, sin embargo, este dato no significa que esta cantidad de personas recibió efectivamente el apoyo del programa, pues en algunos casos no cuentan con los registros necesarios para que pueda ser validado ante la Auditoría Superior de la Federación (ASF), lo cual refleja la ausencia de mecanismos para verificar su entrega efectiva así como para determinar el volumen real de beneficiados, poniendo en duda la validez del padrón de beneficiarios como indicador de la cobertura de los programas y, por ende, del desempeño institucional, ya que si bien en los municipios se registran una enorme cantidad de beneficiarios, no se da certeza sobre si los recursos llegaron efectivamente adonde deben llegar.

Por otro lado está el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual lleva un inventario de los programas sociales a nivel federal local y municipal, sin embargo a diferencia de IPRO, los inventaría una vez que cierra la cuenta pública, por lo tanto se tienen inventarios desfasados de por lo menos un año de diferencia a la actualidad, mientras que IPRO solicita la información en tiempo real, además de solicitar documentación de las reglas de operación, de los padrones de beneficiarios, de las evaluaciones que hacen, de los mecanismos de participación, de las quejas y denuncias que se presentan.

En 2018 se creó el Sistema de Información Social Integral (SISI), para concentrar los padrones de beneficiarios de distintos programas sociales. Sin embargo, este sistema fue olvidado tras la llegada del nuevo gobierno y sustituido por el Censo de Bienestar, que le-

vantaron los “Servidores de la Nación” creados por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, el cual aún no es público.

Es decir, persisten áreas de trabajo para que con los consejos de evaluación y la sociedad civil puedan ayudar a construir los instrumentos necesarios para que el ejercicio del gasto sea transparente y eficiente, siendo ambas metas de suma importancia. La discrecionalidad en los programas sociales en México va desde el no conocer cuántos programas sociales existen y operan a nivel nacional en el momento en que se llevan a cabo ya que constantemente se crean y desaparecen, hasta no saber en qué medida existe duplicidad de los esfuerzos, no conocer cómo funcionan de manera homogénea, no saber cuánto presupuesto se destina a ellos ni qué mecanismos de institucionalidad tienen, entendiendo a la institucionalidad en los programas sociales con cuatro ejes: lineamientos normativos, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, mecanismos de control y fiscalización y mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo con la última Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2018 del Coneval existen en México 53.4 millones de personas en condiciones de pobreza, de las cuales 9.4 millones se encuentran en pobreza extrema, mismos que no tienen acceso a una educación, servicios de salud, una alimentación nutritiva y de calidad, ni vivienda digna y decorosa. En este sentido, los programas sociales son una herramienta fundamental para tratar de sacar adelante a este sector poblacional, buscando la igualdad de oportunidades, por lo que resulta una atrocidad y debería ser inaceptable la falta de transparencia por parte de las dependencias gubernamentales encargadas de su operación, pero desafortunadamente en México persiste, a pesar de las promesas de la actual administración quienes repudiaban estos actos, la opacidad, debido a que no existen controles suficientes ni información de calidad que permita un adecuado ejercicio y control del ejercicio de estos recursos.

Poner a los pobres primero fue una de las premisas básicas durante la campaña de Andrés Manuel López Obrador y desde que tomó posesión en 2018 planteó dos medidas que representarían a su gobierno: acabar con la corrupción e implementar programas universales en beneficio de los sectores más vulnerables de la población. Su política social aseguró tener nuevas

prioridades y enfoques, que buscaban volver realidad la aspiración de movilidad social, creando programas que pretendían tener un alcance universal y que supondrían llegar a millones de adultos mayores, personas con discapacidad, jóvenes sin trabajo, pequeños comerciantes, estudiantes y campesinos, “de manera directa, sin intermediarios” como insistentemente ha afirmado.

Por lo tanto la llegada del Presidente Andrés Manuel López Obrador trajo consigo la creación de nuevos programas sociales, sin embargo estos para su primer año de ejecución, no aparecieron clasificados en el Anexo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, en el que se enlistan todos los “Sujetos a Reglas de Operación” y que se identifican con la letra S en su clave presupuestaria, más bien aparecieron en la estructura programática con la letra U, bajo la modalidad “Otros subsidios”, mismos que no están obligados a tener reglas de operación, permitiendo la discrecionalidad en el uso del presupuesto para programas sociales, lo que a su vez ocasionó que no se contará con los elementos suficientes para poder evaluar a la población objetivo, los mecanismo de selección de los beneficiarios, los parámetros para su operación, las metas, resultados y la forma de gastar los recursos. Esto debido a que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 77 establece que “se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios, y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia”, y el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social señala que “El gobierno federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación...” mas no establece la obligatoriedad de las reglas de operación para todos los programas.

Es importante recalcar que los programas bajo la modalidad “Otros subsidios” o “U” no se mencionan ni en la Ley General de Desarrollo Social ni en la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sino que estos aparecen en la Ley de Contabilidad Gubernamental, cuyo artículo 6 faculta al Consejo Nacional de Administración para emitir el marco metodológico para la integración y análisis de los componentes de las

finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, así como las clasificaciones de los ingresos y gastos, siendo el mismo Consejo quien en ejercicio de sus atribuciones, emitió el “Acuerdo por el que se emite la clasificación programática”, es decir la tipología general, en el cual aparecieron los programas clasificados como “Otros subsidios” o “U”, sin embargo, la definición de qué son o qué clasifican es muy vaga ya que sólo menciona que son: “para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación que, en su caso, se otorgan mediante convenios” y utilizar estos vacíos legales para no poner reglas de operación en los programas, evidentemente es una mala práctica.

Cuando recién se estableció, los programas clasificados en esta modalidad eran fondos que no entregaban subsidios directamente a las personas, sino a escuelas, unidades económicas o municipios, por cantidades pequeñas y cuando se trataba de nuevos programas nuevos, sin embargo por el vacío legal que existe, ya se ha vuelto discrecional esta clasificación, evidenciándose en los programas sociales actuales, donde los subsidios están siendo entregados a personas directamente, cuentan con un presupuesto muy elevado y se encuentran ya en su segundo año de operación.

En este sentido, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020 se incorporaron 13 programas insignia de la administración actual en el Anexo 25 “Programas sujetos a Reglas de Operación” de un total de 63 programas en esta clasificación, tras los cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil y del Congreso, respecto al ejercicio de hasta 402 mil millones de pesos en programas sin reglas de operación, ni padrones públicos de beneficiarios durante el ejercicio fiscal de 2019, tratándose de los siguientes programas: Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Producción para el Bienestar, Programa de Microcréditos para el Bienestar, Jóvenes Escribiendo el Futuro y la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Programa Nacional de Reconstrucción, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Sembrando Vida, Programa de Infraestructura Indígena y Programa de Apoyos a la Cultura.

El mismo Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020 menciona que “El establecimiento de re-

glas claras que permitan conocer los efectos y resultados de las intervenciones sociales otorgará confianza a la sociedad sobre el uso efectivo de los recursos públicos... El establecimiento de reglas de operación hará posible conocer los aspectos en que se puedan ir mejorando y será un instrumento efectivo para otorgar mayor transparencia”.

Asimismo, a efecto de fortalecer el derecho de acceso a la información pública estableció que “la SHCP publicará los padrones de beneficiarios en formato de datos abiertos y que las dependencias y entidades proporcionarán a la Secretaría, en los términos que ésta determine, la información relacionada con los contratos que impliquen la erogación de recursos públicos, la cual será pública, en formato de datos abiertos. Para ello, se integrará la información que al respecto contenga el sistema CompraNet o, en su caso, el que determine la Secretaría”.

Hay programas de apoyo monetario que se han declarado universales y que incluso se han elevado a rango constitucional para garantizar su ejecución, sacrificándose otros con impacto positivo como Prospera, Procampo, Estancias Infantiles e incluso la ejecución de obra pública como redes de drenaje, alcantarillado o pavimentación, a fin de canalizar dichos recursos a los nuevos programas implementados por el gobierno actual con la promesa de que llegarían “directo, sin intermediarios y a todos sin distinción alguna” mientras que la evidencia no refleja estas declaraciones; constantemente se repite que se trata de programas universales, sin embargo en la práctica, esta “solución” que plantea el Presidente para combatir la pobreza no ha sido más que una declaración ficticia en sus actos y muchos mexicanos pueden demostrar la veracidad de tal afirmación, pues durante todo 2019 no se pudo dar certeza de que disminuyó la desigualdad al carecer sus programas de reglas claras y de mecanismos de focalización, e incluso a pesar de que hoy varios ya cuentan con ellas, estos siguen excluyendo a amplios sectores vulnerables.

2. Justificación

En la actualidad existe una gran incertidumbre social y económica en el país ante la pandemia del Covid-19; la curva sigue creciendo, lo que significa que la situación sigue empeorando día con día, por lo que el Presidente presentó un plan económico para hacer frente

a la crisis sanitaria en el cual toman primordial importancia los programas sociales, lo cual es preocupante ya que se han evidenciado grandes fallas en materia de la transparencia y eficiencia de los mismos.

El 11 de agosto de 2020 el Presidente, en su conferencia de prensa comentó “tenemos finanzas públicas sanas... vamos a terminar sin problemas económicos financieros, se van a entregar hasta finales de año todos los recursos que corresponden a los estados y municipios, van a recibir en tiempo como ha venido sucediendo... vamos a terminar el año con apoyos a toda la población que está recibiendo beneficios, estamos pensando llegar a fin de año a atender a 70 por ciento de la población del país, dando preferencia a los pobres, entonces en cuanto a las finanzas estamos bien”.

Una de las frases más usadas por el Presidente cuando habla sobre la corrupción o la rendición de cuentas y transparencia de su gobierno ha sido que “no tienen nada que ocultar”, sin embargo, hay datos y testimonios que reflejan otra tendencia.

En 2019, el primer año del actual gobierno, los reclamos, también conocidos como recursos de revisión, ciudadanos contra las autoridades que se han negado a entregarles información aumentaron 64 por ciento respecto a 2018 de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y estos se dividieron en dos tipos de reclamos: 16 mil 543 fueron relacionados con archivos y documentos oficiales como contratos o gastos en programas sociales; y 18 mil 519 estuvieron vinculados con datos personales.

De los relacionados con archivos y documentos oficiales, en mil 678 expedientes que trataban sobre la distribución de recursos públicos, los gastos en compras o los resultados de las políticas públicas contra la pobreza o el manejo de la economía, el INAI solicitó a alguna dependencia o secretaría de Estado entregar a los ciudadanos la información que se pedía en versiones públicas y ordenó la apertura de los archivos debido a que los argumentos gubernamentales para no hacerlo, como el cuidado de datos personales, la reserva por secreto comercial o la seguridad nacional, no tenían sustento. Siendo la respuesta de las autoridades en 32 casos, solicitar amparos judiciales contra las resoluciones del INAI, de los cuales 29 corresponden a diversas instancias del gobierno federal, es decir, se han

llevado los casos hasta los juzgados con tal de no entregar archivos o datos oficiales a la ciudadanía, lo cual contradice al Presidente López Obrador y ponen en duda la transparencia y credibilidad de las instituciones, ya que las negativas del gobierno a abrir los expedientes, dándole opacidad a la información y dilatando su entrega no representa a un régimen que pretende refundar al país.

Por otro lado Oxfam México presentó un análisis de tres programas sociales con especial énfasis en las características generales de transferencias directas de efectivo no condicionadas en materia de protección social: el programa universal para personas de la tercera edad, las becas Benito Juárez para estudiantes de educación media superior y el programa para Personas con Discapacidad, el cual refleja las carencias de la política de programas sociales de la administración actual, concluyendo que 60 por ciento de las personas en situación de pobreza no cumplen con los requisitos para ser beneficiarias de estos proyectos prioritarios del gobierno, es decir 32 millones de personas no cumplen con los requisitos, de las 53.4 millones de personas en situación de pobreza.

Oxfam no analizó otros programas que otorguen transferencias monetarias, cuyos objetivos vayan más allá de la protección social y usen la entrega de recursos como parte de una intervención más compleja: para apoyar la inserción laboral de millones de jóvenes en empresas como aprendices con Jóvenes Construyendo el Futuro, para combatir la pobreza rural y la degradación ambiental mediante plantaciones agroforestales con Sembrando Vida, o para financiar los principales insumos en los pequeños negocios con Tandas para el Bienestar, ya que no se cuenta con información suficiente para analizar dichas transferencias.

De igual forma en el programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, los denominados Servidores de la Nación, siendo los encargados de contabilizar y acercarse a los beneficiarios, estuvieron entregando las tarjetas a inicios de 2019, con las cuales los beneficiarios supuestamente dispondrían del beneficio, no obstante muchos han comentado que a la fecha siguen sin funcionar las tarjetas; o por el contrario hay personas que aún con su discapacidad reciben el apoyo a pesar de no ser de las personas que más lo necesitan.

En cuanto a la transparencia, el 3 de diciembre 2019, la subsecretaria de la Secretaría del Bienestar, Ariadna Montiel Reyes, reconoció que apenas habían entregado el recurso a 815 mil 883 personas con discapacidad, 81 por ciento de la meta, sin embargo no se presentó la información sobre 22 por ciento de aquellos que ya reciben la pensión. Al respecto, expertos en materia de discapacidad señalan que no es una pensión universal, como debería.

La entrega tardía de los recursos ha sido una constante en esta administración, cuestión que aceptó el Presidente desde el 12 de mayo 2019, cuando se encontraba de gira por Nayarit y Jalisco, en donde pidió tiempo para entregar los apoyos a beneficiarios de los programas sociales. “Se está tardando un poco el gobierno en entregar los apoyos a la gente, porque el gobierno no estaba preparado para atender al pueblo, era un facilitador para la corrupción. Estaba al servicio de una minoría rapaz. No le importaba el pueblo”.

Posteriormente el 26 de julio 2019 aceptó que hubieron “inexplicables” retrasos en la entrega de apoyos, pues luego de ser cuestionado por las fallas que estuvieron presentando las tarjetas de bienestar, reconoció un retraso y se comprometió a revisarlo, ya que como mencionaba anteriormente, se han documentado casos en los que los beneficiarios reciben la tarjeta pero ésta no tiene el recurso o la tarjeta se encuentra desactivada.

En el caso de las becas para el bienestar comentó “sí hay alumnos que de manera inexplicable no están recibiendo el apoyo. Les llega en una escuela, en un plantel a todos y algunos no, pero ya se está resolviendo”, asimismo dijo que solicitaría las cifras de los avances del programa Becas para el Bienestar a la secretaria del Bienestar, María Luisa Albores, y a la coordinadora nacional del programa, Leticia Ánimas.

Para 2020, la Secretaría de Educación Pública obtuvo 30 mil 475 millones de pesos (mdp) de presupuesto para becas de educación básica. Y conforme a lo planteado por el Presidente López Obrador en su conferencia de prensa el 25 de febrero, si estos recursos se quieren repartir entre los 7 millones de jóvenes menores de 15 años que asisten a escuelas públicas, a cada uno le correspondería en promedio 4 mil 315 pesos al año, mientras que la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez asegura que las becas

son de 800 pesos al mes, es decir, 9 mil 600 pesos al año, el doble de lo que se tiene aprobado para este fin.

Además varios alumnos de las Universidades para el Bienestar siguen sin recibir sus becas y continúan habiendo atrasos en las entregas de las mismas, que van desde uno hasta cinco meses, por mencionar un testimonio, Luis estudia ingeniería forestal en el plantel Magdalena Contreras, en la Ciudad de México, quien desde septiembre y hasta ahora no ha recibido el dinero de la beca que se le prometió.

En esto radica la importancia de contar con reglas de operación precisas así como con un padrón de beneficiarios con información confiable, pues si no se sabe exactamente cuántas personas se benefician, las proyecciones del presupuesto necesario no son realistas.

Con la falta de transparencia en los padrones y con la ausencia o deficiencias en las reglas de operación no puede hacer un control ni es posible saber cuándo y cómo se están utilizando los recursos, lo cual genera ineficiencia y aunque el presupuesto para apoyar a los más pobres aumente, no se tendrá certeza de a quien realmente beneficiará.

También se han registrado varias quejas de diferentes madres de familia cuyos hijos contaban con las becas de Prospera y hoy ya no reciben nada, a quienes se les dijo, por medio de los Servidores de la Nación, que las nuevas becas se otorgarían por sorteo, sin embargo nunca volvieron a tener contacto con ellos ni se les proporcionó más información al respecto, como fue el caso de Marisela y Carmen, habitantes de Chapa de Mota, un pueblo del municipio de Jilotepec, Estado de México; al mismo tiempo las oficinas de atención del antes llamado Prospera desaparecieron, por lo que este sector de la población en situación de pobreza no sabe a dónde acudir para aclarar su situación como beneficiarios.

En el caso de Programa de Pensión para Adultos Mayores, durante esta contingencia, el gobierno ha estado poniendo en peligro a los mayores de edad pues han estado citado a cientos de ellos en un mismo lugar para hacer entrega de los apoyos sin tomar las medidas de salubridad, además de que no se le han estado a todos los recursos que les corresponden, como sucedió el 30 de marzo de 2020 en San Luis, donde una de las personas asistentes narró que se presentó alrededor de las

7 de la mañana junto con su madre, adulto mayor de 80 años, para que se le hiciera entrega de la ayuda social que estaba recibiendo cada dos meses, la cual anteriormente se le entregaba directamente en su domicilio, mientras que en esta ocasión no fue así.

En Zacatecas, Osvaldo Ávila Tizcareño, Líder Antorchista, comentó el 18 de junio de 2018 a la revista *Zacatecano* “A principios de la actual administración solicitamos a la licenciada Verónica Díaz Robles, delegada de Programas Sociales de la Secretaría del Bienestar en Zacatecas, la incorporación a los apoyos mencionados para favorecer a cientos de zacatecanos y para facilitar la tarea entregamos listas con nombres, apellidos, dirección y ¡hasta teléfono!, de manera que los Servidores de la Nación acudieran a recabar la documentación correspondiente y verificar quién cumplía los requisitos. Un año pasó y el avance era mínimo, por ello acudimos a solicitar de nuevo entrevista con Díaz Robles; por las múltiples tareas de la delegada nos atendió en su representación, la licenciada Priscila Benítez, subdelegada de la dependencia quien se comprometió, junto con otros funcionarios, a concretar la oferta mencionada y gestionar una audiencia con la titular. Los días han pasado y nada se resuelve, incluso al inicio del confinamiento, acudimos a presentar nuevamente una solicitud de audiencia y la implementación de un programa alimentario en beneficio de las familias que sufren la presión por la exigencia de quedarse en casa, pero que están en el total desamparo por no contar con ingresos fijos. Nada pasó, simplemente, no hubo respuesta, ni a la solicitud de audiencia, ni a la incorporación a los programas y menos al apoyo alimentario tan urgente por los efectos del Covid-19. Debemos levantar la voz y exigir que se cumpla la oferta aquella de “Por el bien de todos, primero los pobres”.

Asimismo el 6 julio de este año el Coneval publicó las 17 evaluaciones del diseño de los programas insignia del presidente al primer año de la administración 2018-2024, con base en información pública, lineamientos, reglas de operación, información que los propios programas proporcionaron, complementándolo con trabajo de campo, ya que en materia de evaluación, el Coneval es la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales y tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo

social por medio de las cuales puede emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, por lo que envía un informe con los hallazgos a las dependencias involucradas para que estas puedan decidir si harán ajustes o no aceptarán las recomendaciones y en este caso encontraron deficiencias en 11 de los programas sociales prioritarios del Presidente, mismos que posiblemente estarán en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2021, debido a la falta de claridad en los problemas públicos que se desea atender, ausencia de metas y deficiencias en resultados, algunos de los hallazgos fue que en varios programas el diseño se creó al mismo tiempo que su implementación y modificaron su normatividad en un mismo año fiscal restándole certeza al programa.

Solamente seis identifican con precisión a su población objetivo y el resultado que busca alcanzar, ocho tienen claridad en su población objetivo, pero no en el problema que buscan resolver; mientras que tres no cuentan con Enfoque de Resultados (EdR), tratándose de los programas Sembrando Vida, Fertilizantes, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Jóvenes Construyendo el Futuro y Microcréditos para el Bienestar, mismos que estuvieron lejos de alcanzar su cobertura objetivo y cuya operación quedó a cargo de siete dependencias federales, entre ellas, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la SEP, la Secretaría de Bienestar y Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Al examinar el establecimiento de metas y líneas base de los 170 indicadores que utilizaron los 17 programas prioritarios en 2019 para dar seguimiento a sus objetivos, se observó que en 101, el 59 por ciento, no se estableció una línea base; es decir, no se tuvo claridad sobre el punto de partida en el que se guio el programa para el logro de sus objetivos y como consecuencia, a excepción de Jóvenes Construyendo el Futuro y Producción para el Bienestar, ninguno de los programas cubrió a más de 50 por ciento de su población objetivo, o no tenía información sobre su cobertura.

En este sentido, el Coneval ha emitido recomendaciones de mejora, las cuales la administración pública en parte se ha negado a tomar, con argumentos como que los evaluadores no entendieron bien el programa o tuvieron prejuicios en su contra, como fue el caso del

Programa 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García; mientras que el Coneval advirtió que tiene deficiencias en su diseño al no identificar a la población objetivo, la forma de medir las metas, y carecer de lineamientos para la aplicación de los recursos, pertinencia de las carreras y sedes, pues se había establecido que las sedes serían en localidades de entre 15 mil y 45 mil habitantes, mientras que en el análisis se reflejó que solo 46 cumplen con este supuesto, la autoridad responsable respondió que los señalamientos son “prejuicios”.

Se envió un informe con los hallazgos al Organismo Coordinador de las Universidades, dirigido por Raquel Sosa, a quien se le recomendó mejorar sus conceptos ante la falta de claridad en la definición de la población atendida, “parecería estar definiendo no a los beneficiarios directos de la intervención sino indicando los efectos positivos que se podrían derivar en diversos actores de la sociedad como resultado de la implementación de las sedes educativas”.

El Organismo mencionó que el objetivo del programa es “contribuir a la política social mediante la incorporación de personas con bachillerato al nivel licenciatura pertinentes al desarrollo económico y social de localidades, municipios y regiones en situación de pobreza y marginación”, a lo que el Consejo considera que “es un objetivo mayor al que el programa contribuye por lo que resulta necesario replantear cuál problema pretende resolver el programa y cómo lo va a hacer; si el problema se centra en reducir la exclusión de los estudiantes a la educación superior a través de la creación o adaptación de infraestructura educativa y con programas educativos acordes a sus contextos, “la unidad de medida de sus poblaciones serían personas que son excluidas, que quieren ingresar y las que ingresaron y el número de planteles así como de programas de estudio serían acciones para lograr el objetivo antes mencionado”. Al respecto, la Coordinación de las Universidades criticó que se evaluó “con una visión claramente ideologizada...no se intentó en absoluto hacer una evaluación de los avances del programa, sino descalificarlo, cuestionarlo y buscar encontrar cualquier posible error o deficiencia para promover su desaparición o la destitución de sus autoridades y un cambio radical en su orientación”

La Secretaría de Bienestar también rechazó 5 de 12 recomendaciones planteadas sobre la Pensión para Per-

sonas con Discapacidad Permanente, como la referente a la necesidad de reforzar las capacitaciones a los Servidores de la Nación, encargados de identificar a personas susceptibles de ser inscritos, ya que en las entrevistas, ellos mismos reconocieron tener confusión para distinguir discapacidad permanente de temporal, a lo que la secretaría justificó que las capacitaciones son constantes y reclamó que “Los hallazgos identificados no cuentan con el suficiente sustento, debido al poco entendimiento o comprensión de los procesos de planeación y ejecución del programa”.

Para el programa Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, la dependencia aceptó 6 recomendaciones y rechazó 10. Por ejemplo, rebatió el número de beneficiarios que el Coneval tomó de los informes trimestrales que elabora la propia Secretaría sobre sus programas sociales, los cuales fueron a la baja durante todo 2019, asegurando que en realidad tiene el doble de personas inscritas.

En Jóvenes Construyendo el Futuro, el Coneval advirtió que no cuenta con mecanismos operativos, instrumentos metodológicos, ni personal, para evaluar qué tan efectivo es el programa y la capacitación laboral que recibieron más de un millón de jóvenes el año pasado, corriéndose el riesgo de que los jóvenes becados, que reciben 3 mil 748 pesos mensuales por parte del gobierno mientras se capacitan en centros de trabajo durante un año, salgan del programa sin haber registrado cambios en su capacidad de empleabilidad o de habilidades laborales, asimismo recomendó que el programa identifique mejor el estrato socioeconómico del beneficiario así como que cuente con manuales de procedimiento y un plan a mediano y largo plazo. A lo que la Secretaría del Trabajo respondió que los evaluadores del Coneval “no entendieron del todo los objetivos del Programa”.

De forma general el Coneval considera importante que en este año o en el siguiente ejercicio fiscal se incorpore un elemento en el presupuesto para que se otorguen mayores recursos para crear mejores mecanismos de vigilancia en la parte operativa de los programas así como para dar seguimiento de beneficiarios, lo cual ahora mismo, por un tema de austeridad no se tienen de manera robusta incorporada en los programas, esto a fin de verificar eficiencia de los mismos, siendo también de interés tanto para los propios programas al momento de ser evaluados, pues de esta

forma se puede tratar de aproximar al impacto positivo que estos programas tengan en la población más vulnerable, como para los propios beneficiarios, es decir, estas evaluaciones podrían utilizarse como una herramienta durante la discusión del Presupuesto de Egresos 2021, ya que se trata de información útil que sirve como guía para determinar que reasignaciones hacer o que programas fortalecer que puedan tener un mayor impacto en la reducción de la brecha social, por lo que las observaciones del Consejo deberían incluirse en el análisis del PEF 2021, sobre todo porque resulta incoherente invertir recursos en programas que no se sabe con certeza el objetivo que persiguen.

Por otro lado, a pesar de que ya se han creado reglas de operación para 13 programas que el año pasado carecían de estas aunque evidentemente no han sido muy eficientes, persistieron este 2020 otros programas sociales bajo la modalidad “Otros subsidios”, que como ya se había mencionado anteriormente, no están obligados a tener reglas de operación, como es el caso de los programas “La Escuela es Nuestra” “Crédito Ganadero a la Palabra” “Programa Agromercados Sociales y Sustentables” y “ Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”, por mencionar algunos, estableciendo lineamientos en su lugar, que a diferencia de las reglas de operación; mientras las segundas son estrictas y se someten a la aprobación de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; los lineamientos no lo hacen, ni están obligados a contar con metodología, procedimientos, manuales, formatos, convenios, convocatorias ni criterios de selección de beneficiarios, motivo por el cual si un programa no tiene reglas de operación es más difícil saber si se está ejecutando correctamente, si está llegando a la población objetivo y cómo se están gastando los recursos pues significa que tampoco tiene un control claro de los destinatarios. Mientras que en las reglas se establecen criterios en cuanto a difusión de los programas, contraloría social, padrón de beneficiarios, sistemas de información, y blindaje electoral, en los lineamientos sólo se expresan generalidades y buenas intenciones para la operación de los programas; además las reglas permiten que exista un estándar de regulación que toma en cuenta la perspectiva de género, la revisión de la operación del programa y si se cumplen los objetivos. Sirven como un mecanismo para asegurar que los programas sociales resuelvan un problema en concreto, tengan objetivos claros y cuenten con metodología para darles transparencia y ser medidos, pero en contraste, ha sido

notorio que el presupuesto para programas sociales sin reglas de operación se ha vuelto una constante, lo cual, lo hace vulnerable a la corrupción y mal desempeño, por lo que los programas con reglas de operación deberían ser prioritarios en la recepción de recursos.

De acuerdo al documento “Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño”, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, estas deben contener, como mínimo: objetivos del programa, lineamientos generales, que incluyan cobertura, características de los apoyos por tipo y monto, beneficiarios, criterios y procedimiento de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones y sanciones. También deben presentar los lineamientos específicos del programa y las instancias que serán ejecutoras, normativas, de control y vigilancia; así como una matriz de indicadores, que formarán parte del sistema de monitoreo y evaluación.

Otro problema con los programas sin reglas de operación es que sus resultados tampoco pueden compararse de un año a otro, como ocurrió con el programa de Pensión para Adultos Mayores, que antes de esta administración tenía reglas de operación; pero éstas quedaron desfasadas al hacerse universal el programa, lo cual no permite conocer los avances o retrocesos en la eficacia del programa.

Realmente es preocupante que en la política social de México se continúe trabajando sin reglas de operación, sustentándose en los llamados censos del bienestar, sin contar con los contrapesos para hacer una evaluación integral, ya que hasta ahora, en la ley no se establece la obligatoriedad de que todos los programas sociales deban tenerlas o que esté prohibido ponerlos en una clasificación diferente a la S, de “Programas Sujetos a Reglas de Operación”, sin embargo, la expectativa de que los programas operen “sin intermediarios”, no significa que no tengan la necesidad de contar con reglas de operación claras que aseguren su ejecución eficaz. Siendo indispensable la definición detallada de los procesos para la implementación de cada programa, los criterios de selección de las personas destinatarias, los tiempos de ejecución y los mecanismos de supervisión, monitoreo y evaluación, pues el propósito de las reglas de operación no es solo la vigilancia y la transparencia, sino también asegurarse la ejecución adecuada de los programas.

Asimismo, para escoger de manera imparcial a quienes serán atendidos por estos programas, se requieren sistemas de información sociodemográfica con información confiable, actualizable y conectada con los registros administrativos ya que con el “Censo del Bienestar” hasta ahora, no es posible valorar la calidad de la información recabada, ni tiene previsto, hasta donde es posible saber dada la poca transparencia del mismo, mecanismos de actualización, por lo que las necesidades de información para operar los programas no han podido ser cubiertas por el Censo.

Finalmente, si se quieren reducir las duplicidades y empalmes identificados en la política social de los tres ámbitos de gobierno es necesario precisar las responsabilidades y coordinar los programas sociales. Es decir, con los programas universales no tiene sentido mantener los que ya existían previamente con los mismos fines u objetivos en las entidades federativas así como en los programas municipales similares, que si bien se crearon las nuevas Delegaciones de Programas para el Desarrollo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no bastan para lograr una operación articulada con los estados y municipios ni para resolver la falta de claridad en las responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno.

Este es un tema de suma importancia ya que la correcta operación de los programas y la política social en general, requiere reglas claras para acotar la discrecionalidad, información para tomar decisiones, planeación para fijar objetivos, indicadores para observar avances y resultados, y coordinación para articular las intervenciones de los tres ámbitos de gobierno y con el reto que se ha fijado el nuevo gobierno y la cantidad de recursos que está dirigiendo a los nuevos programas no es coherente que se le permita tomar decisiones sin información confiable, de operar de manera desarticulada, de tener subejercicios por falta de capacidad operativa, ni de exponer sus programas prioritarios al potencial uso clientelar y al desvío.

Finalmente, la apuesta al internet como medio principal de acceso a la información pública tampoco ayuda a eliminar las barreras sociales, culturales y lingüísticas para que los pobres hagan uso efectivo de su derecho a la información, ya que en las zonas más marginadas del país ni siquiera cuentan con internet o saben cómo utilizarlo. Por lo tanto, otra tarea pendiente es la elaboración de mecanismos institucionales que hagan

más accesibles la información gubernamental en las zonas rurales y entre la población indígena.

3. Contenido

En concreto, para el PEF 2019, el gobierno federal señaló en el anexo 25 los programas que se encontrarían bajo la modalidad de Programas Sujetos a Reglas de Operación, omitiendo incluir sus programas prioritarios; en el 2020 13 de estos ya contaron con reglas de operación sin embargo continúan deficiencias en la ejecución de los programas, además de que otros siguen operando sin reglas de operación, es decir, aún existen graves deficiencias en la institucionalidad de los programas sociales, pues no hay reglas claras y transparentes sobre la operación y el uso de los recursos, lo que permite que se usen discrecionalmente ocasionando a su vez que no se cumpla con los objetivos de estos o se dé duplicidad de beneficiarios, en este sentido se necesita transparencia, un seguimiento y definición de las reglas y requisitos, así como hacer una revisión estricta de todos los programas ya que hay gente que recibe el apoyo a pesar de no necesitarlo.

Ya que la transparencia y rendición de cuentas, sirven como un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno informe de sus actos y de sus decisiones en la conducción de las finanzas públicas, una constante y permanente rendición de cuentas, transparencia, revisión estricta de cada uno de los programas sociales, así como **establecer los criterios y las reglas son fundamentales para tener programas sociales sólidos y articulados** que tengan mecanismos institucionales con los cuáles se garantice eliminar la discrecionalidad. En contraste, si no existen reglas de operación, si no hay una forma de planeación de un programa para determinar las acciones que lo llevarán a cumplir un propósito o fin, no se puede saber con certeza cuando el programa está cumpliendo con lo que debe de hacer, ni se puede comprobar si generó un cambio en la calidad de vida de la población objetivo entre el inicio y el fin del programa o un ciclo determinado, lo cual reduce los impactos, incrementa el gasto e impide lograr una cobertura completa de la población potencial y la población objetivo de cada programa.

Queda claro que hay más por hacer en el tema de la transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos para revertir la desigualdad mientras

que se logra la recuperación económica y el empleo que afecta a 12 millones de mexicanos actualmente, pues la entrega de los apoyos sociales no siempre es clara y su aplicación tampoco, lo cual ha generado pérdidas o aumentos en el gasto y gastar sin resultados no es eficiente, menos ahora que nos encontramos en momentos de crisis y debido a que posiblemente el próximo Paquete Económico se verá bastante apretado, es importante tratar de implementar los programas corrigiendo sus errores o deficiencias para convertirlos en algo que realmente deje un impacto, motivo de esta iniciativa de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley General de Desarrollo social, a fin de que el Gobierno transparente y rinda cuentas de todos los apoyos económicos otorgados a la población a través de diversos programas sociales a fin de, evitando la discrecionalidad y opacidad en ejecución de los diversos programas, garantizando así, el pleno ejercicio de los derechos sociales de la población mexicana y una mayor eficiencia en el manejo de los recursos, sumando el esfuerzo de todos los órdenes de Gobierno para evitar que solo algunos concentren los beneficios.

Por lo anterior, con el fin de que los beneficiarios y las instituciones encargadas del desarrollo social tengan un conocimiento transparente de los recursos, acciones y resultados de los programas sociales y de su impacto en la sociedad, me permito someter a consideración de este órgano legislativo el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 86, fracción II, y el artículo 107 fracción I, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 26, se reforma el artículo 44, fracción V, y el artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo Primero. Se reforma el artículo 86, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 86. Con el objeto de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto federalizado...

I. ...

II. **Garantizar la implementación de** mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público, contando con estos mecanismo **desde la formulación de los programas, hasta la ejecución y evaluación de los mismos**, así como la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía, y

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 107, fracción I, segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 107. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, entregará...

I. ...

Los informes trimestrales incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, **los resultados de los mecanismos de vigilancia implementados y del seguimiento de beneficiarios y detallarán el destino y el importe de los recursos ejercidos por tipo y monto** con el objeto de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta Ley

...

Artículo Tercero. Se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 26. El gobierno federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación **a más tardar el 31 de Diciembre anterior al ejercicio** las reglas de operación de **todos los programas considerados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como programas o acciones federales de desarrollo social, quedando prohibido publicar y ejecutar aquellos que carezcan de reglas de operación junto con el dictamen regulatorio que**

emita la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así mismo deberá publicar la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

En caso de que no se observen lo dispuesto en el párrafo anterior, a los servidores públicos responsables de ello, les serán impuestas las sanciones que procedan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 44, fracción V, de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 44. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. **Garantizar** la organización y **establecer mecanismos de participación ciudadana** en todos los programas de desarrollo social;

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social, **misma que se deberá implementar de manera obligatoria en todos los programas.**

Transitorios

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

Segundo. Las autoridades correspondientes contarán con un plazo de 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto para realizar las modificaciones a las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputada Gloria Romero León (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ELIA MORALES TIJERINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, **Rosa Elia Morales Tijerina**, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, someto a consideración de esta honorable soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 51 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**.

Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres en nuestro país mantiene cifras alarmantes y a pesar de las acciones y po-

líticas públicas implementadas por la autoridad para prevenir y atender este problema, existe un alza notable de feminicidios y llamadas de auxilio relacionadas con violencia hacia las mujeres.

Durante 2020, en México, fue asesinada una mujer en promedio cada dos horas y media, según revela el informe Violencia contra las Mujeres, dado a conocer por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El reporte muestra que el año pasado fueron asesinadas en forma dolosa 3 mil 723 mujeres; 940 fueron catalogados como feminicidio (asesinato por cuestiones de género), y los restantes 2 mil 783, como homicidio doloso. Se trata de una tendencia similar a la registrada en 2019.¹

Según las cifras de 2020, Morelos encabeza la lista como la entidad con mayor incidencia por cada 100 mil habitantes en feminicidios, con 3.14; Colima, con 3.04; Nuevo León, 2.39; Sonora, 2.01, y Veracruz, con 1.91. Mientras que, para el caso de los homicidios dolosos, Colima es la entidad que encabeza la estadística, con mayor tasa, con 21.3 casos por cada 100 mil habitantes, seguido de Baja California, con 14.1; Chihuahua, 13.5; Guanajuato, 12.9, y Zacatecas, 10.9.²

Según el reporte, el delito de trata de personas tuvo un incremento de 13.5 por ciento. En 2019 se iniciaron 399 expedientes, y en 2020, se registraron 453. Por su parte, la violencia familiar subió 4.7 por ciento, al pasar de 210 mil 158 carpetas de investigación en 2019, contra 220 mil 28 durante 2020. Entre ambos años hay una diferencia de 9 mil 870 casos. Cabe destacar que marzo y octubre de 2020 son los meses con mayor incidencia de este delito desde 2015. En octubre hubo 20 mil 589 expedientes iniciados, y en marzo, 20 mil 504. En tanto, la violencia de género en todas sus modalidades tuvo un alza de 27.4 por ciento, al pasar de 3 mil 180 casos en 2019, a 4 mil 50 en 2020.³

En México hay graves niveles de violencia en los hogares y, en muchos casos, estos delitos no se denuncian. Los datos gubernamentales más recientes, que corresponden al año 2018, determinaron que el 33,9 por ciento de los hogares de México tenían al menos un adulto que era víctima de violencia en el hogar, lo cual hace que el número de víctimas estimadas ascienda a 24,7 millones. El gobierno también informa que el 44 por ciento de las mujeres en México han sufrido violencia por parte de su pareja. En el caso de la vio-

lencia ejercida por sus parejas, más del 78 por ciento de los casos no llega a denunciarse.⁴

De acuerdo, con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el país, la violencia doméstica contra la mujer aumentó en un 60 por ciento durante la pandemia.⁵ Las mujeres mexicanas viven los estragos de dos pandemias: la de Covid-19 y la de la violencia.

En este contexto, las mujeres con discapacidad también son víctimas de la violencia, pero en la mayoría de los casos en el seno de su hogar, una violencia silenciosa y con altos índices de impunidad. Existen pocos datos sobre este tipo de violencia contra las personas con discapacidad. Los datos recopilados por el gobierno de México sobre la violencia familiar contra las mujeres no están desglosados en función de las discapacidades. La violencia contra las personas con discapacidad, en particular la violencia familiar, sigue siendo un fenómeno prácticamente invisible y con muchas víctimas ocultas.

Investigaciones realizadas por la organización Human Rights Watch, en 2018 y 2019, documenta los hechos de violencia ejercida por familiares contra personas con discapacidad, la investigación es realizada a residentes en los estados de Oaxaca, Jalisco, Nuevo León y Ciudad de México. Las personas entrevistadas tenían discapacidades físicas, sensoriales, intelectuales y psicosociales. Los entrevistados acusan de sufrir abusos que incluyen: violencia física, violencia sexual, abuso psicológico, descuido, confinamiento y amenazas verbales.⁶

En la investigación también encontraron que las personas con discapacidad que son víctimas de violencia familiar pueden enfrentar graves obstáculos en el acceso a la justicia. Las personas con discapacidad pueden estar aisladas, confinadas y forzadas a depender de sus familias en el plano económico y para la satisfacción de sus necesidades básicas, así como para el transporte y otros servicios. Es posible que las víctimas tengan pocas oportunidades de contactarse con otras personas fuera de su hogar, y menos aún de presentar una denuncia sobre un presunto abuso ante una fiscalía.⁷

Las mujeres con discapacidad enfrentan graves abusos y abandono por parte de familiares y al igual que para

muchas mujeres en el país, los refugios para personas que han sufrido violencia doméstica son la única esperanza para continuar con su vida.

Los refugios para mujeres en situación de violencia fueron creados para atender a las mujeres que son víctimas de violencia extrema y a sus hijas e hijos. Surgidos a partir de la iniciativa de la sociedad civil organizada y de los movimientos de mujeres que visibilizaron este problema y lo colocaron en la agenda pública.

En México, el reconocimiento y compromiso del Estado quedó legitimado en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en la que se estipula, como parte de las medidas y acciones del Estado mexicano para proteger a las víctimas de violencia familiar, favorecer la instalación y el mantenimiento de estos refugios. Esta Ley define los refugios como un espacio confidencial, seguro, temporal y gratuito, donde se prestan servicios especializados y atención integral a las víctimas de violencia (mujeres, sus hijos e hijas), quienes pueden mantenerse según las necesidades del caso su estadía, tiene el propósito de que se recuperen y equilibren su estado emocional para que tomen decisiones.⁸

Los refugios deben brindar apoyo integral a las mujeres que han experimentado hechos de violencia, incluidas las mujeres con discapacidad que sufren abusos por parte de familiares. El apoyo debe incluir los aspectos: psicológico, educativo, de salud y jurídico, sin discriminación. Las directrices del Instituto Nacional de las Mujeres para la operación de refugios, conocidos como Modelo de Atención en Refugios, requieren que los espacios físicos sean accesibles para las mujeres con discapacidades físicas.

gobierno federal y por organismos internacionales, evalúan y explican las principales limitaciones de los refugios, mencionando la falta de recursos y la precariedad de las instalaciones, concluyendo que estos no se encuentran preparados para recibir personas con discapacidad.

La organización Human Rights Watch entrevistó a funcionarios mexicanos con respecto a las instalaciones de los refugios, donde reconocieron que estos no son físicamente accesibles y no siempre cuentan con infraestructura accesible para las personas con disca-

pacidad.⁹ Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres de México, realizó en 2015, un estudio de los refugios, donde determinó que el 80 por ciento eran inaccesibles desde el punto de vista físico para las personas con discapacidad.¹⁰

En el documento “Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos”, elaborado por el Inmujeres en 2011, se menciona que los refugios requieren de un conjunto de requisitos materiales y funcionales específicos del inmueble, como agua potable, gas, electricidad, aire acondicionado (si se requiere), línea telefónica, servicio de internet, drenaje, cisterna y otros que garanticen el bienestar de la población usuaria. Además, necesitan instalaciones óptimas y equipamiento: una habitación por familia, un baño completo por cada tres habitaciones, cocina equipada, comedor, baños para el personal, consultorio de enfermería, espacio para talleres grupales, para capacitación o empleo, espacio de descanso o esparcimiento, espacio para lavado y secado de ropa, adecuación de espacios e instalaciones para personas con discapacidad motriz.¹¹

Sin embargo en el estudio “Refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia” un diagnóstico a partir de los datos del Censo de Alojamientos de Asistencia Social, 2015 que fue publicado por el Inmujeres, se indica que: “En cuanto a las adaptaciones para personas con discapacidad, la mitad de los refugios no cuenta con rampas para sillas de ruedas y más del 70 por ciento no tiene adaptaciones en tazas de baño y regaderas”.¹²

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2o., define la accesibilidad, como las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.¹³

Human Rights Watch en el informe denominado “Es mejor hacerte invisible”. Violencia familiar contra personas con discapacidad en México”, menciona que: “según funcionarios de la Secretaría de Salud, el principal organismo gubernamental responsable del finan-

ciamiento de los refugios, el organismo no supervisa la accesibilidad de los refugios. La secretaría únicamente supervisa que los refugios cumplan con los requisitos administrativos y financieros. La Secretaría de Salud no tiene una definición específica de accesibilidad, y esta no es una condición previa para permitir el funcionamiento de un refugio. Cada refugio adopta mecanismos propios para asegurar la accesibilidad”.

El gobierno mexicano debe hacer un esfuerzo para asegurar que los refugios que existen en la actualidad sean accesibles para las mujeres con discapacidad. La accesibilidad resulta esencial para que los refugios sean una medida de protección para que las personas con discapacidad puedan aprovechar de manera consistente, en igualdad de condiciones con los demás. Esto incluye la accesibilidad al entorno físico, considerando los diferentes tipos de necesidades para diversas discapacidades sensoriales, intelectuales, psicosociales y físicas.¹⁴

Por su parte, la legislación mexicana establece en el artículo 17 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad que, para asegurar la accesibilidad en la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, se contemplarán entre otros, los siguientes lineamientos:

- I. Que sea de carácter universal, obligatorio y adaptado para todas las personas;
- II. Que incluya el uso de señalización, facilidades arquitectónicas, tecnologías, información, sistema braille, lengua de señas mexicana, ayudas técnicas, perros guía o animal de servicio y otros apoyos, y
- III. Que la adecuación de las instalaciones públicas sea progresiva.¹⁵

En conclusión, los refugios responden a una problemática de grandes dimensiones como es la violencia extrema. Por ello resulta indispensable que se garantice la adecuación de los refugios para garantizar la accesibilidad de todas las personas, incluyendo las personas con discapacidad, ya que su papel es fundamental, sobre todo, si pueden evitar que las mujeres sean asesinadas por razones de género y contribuyen a generar condiciones para su empoderamiento y a proporcionales los elementos que les ayuden a salir de su situación de violencia. Ante esto se necesita,

por un lado, que los refugios cuenten con los recursos necesarios y, por otro, que estos se ejerzan con transparencia para ser destinados a los fines para los que fueron creados, principalmente cuando se trata de recursos públicos.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración la siguiente:

LEY GENERAL DE ACCESO A LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>ARTÍCULO 51.- Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deberán prestar atención a las víctimas, consistente en:</p> <p>I. Fomentar la adopción y aplicación de acciones y programas, por medio de los cuales se les brinde protección;</p> <p>II. Promover la atención a víctimas por parte de las diversas instituciones del sector salud, así como de atención y de servicio, tanto públicas como privadas;</p> <p>III. Proporcionar a las víctimas, la atención médica, psicológica y jurídica, de manera integral, gratuita y expedita;</p> <p>IV. Proporcionar un refugio seguro a las víctimas, y</p> <p>..</p>	<p>ARTÍCULO 51.- Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deberán prestar atención a las víctimas, consistente en:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Proporcionar un refugio seguro y con accesibilidad a las víctimas, y</p> <p>...</p>

En atención a lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con oroyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 51 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Artículo Único. Se reforma la fracción IV del artículo 51 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 51. Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deberán prestar atención a las víctimas, consistente en:

I. a IV. ...

IV. Proporcionar un refugio seguro **y con accesibilidad** a las víctimas, y

...

Transitorio

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

Notas

1 <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>

2 Ibidem

3 Ibidem

4 http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2018.pdf

5 <https://www.forbes.com.mx/women-violencia-mujer-hogar-aumenta-60-pandemia/>

6 [1]<https://www.hrw.org/es/news/2020/06/04/mexico-abuso-y-desatencion-de-personas-con-discapacidad-por-sus-familias>

7 Ibidem

8 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

9 <https://www.hrw.org/es>

10 http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101267.pdf

11 http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101219.pdf

12 <https://www.inegi.org.mx/programas/caas/2015/>

13 [1]http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf

14 [1]<https://hrwmirror.org/es/americas/mexico>

15 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputada Rosa Elia Morales Tijerina (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 376 QUINQUIES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO HUMBERTO RAMÓN JARERO CORNEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Humberto Ramón Jarero Cornejo, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo 376 Quinquies al Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es una realidad del pueblo mexicano la de afrontar a la delincuencia día con día. Y aunque suenan más delitos de alto impacto como los asesinatos, narcotráfico o crimen organizado, hay muchos más que laceran a la población de manera inimaginable, en especial el robo. Y de entre las muchas modalidades que se puede presentar, existe una que ha venido creciendo de forma velada, el robo con uso de motocicletas. Tomando gran fuerza entre las formas que eligen los delincuentes para realizar sus fechorías, esta presenta ventajas que la hacen atractiva para su cometido. Y es en este sentido que nace la necesidad de enfrentar dicho tipo de atraco mediante la tipificación del modo de operación a fin de defender, aunque sea con un pequeño paso, a todos aquellos que sufren de su ejecución.

Se puede intuir con suficiente sustento que dicho robo ha venido creciendo de manera tal que urge la atención de aquellos que nos desempeñamos en la defensa de la ciudadanía. Parto del hecho que, aun cuando no exista una estadística focalizada a nivel nacional de dicho tipo de robo, la conjunción de variables que si se miden y el desarrollo de experiencias empíricas, tanto de México, como de países similares al nuestro, nos permite vislumbrar que hay un problema creciente y de impacto amplio ante los servidores públicos. Sin mencionar que a nivel local se tienen datos que sustentan la necesidad de abordar el problema.

De acuerdo con datos de la subsecretaría de Control de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, en la capital se cometen más de tres robos al día a bordo de motocicletas, además que, del 5 de diciembre de 2018 al 12 de marzo de 2019, la dependencia abrió 350 carpetas de investigación por delitos perpetrados a bordo de motos, como son homicidio doloso, robo y lesiones.¹

Para fortalecer los datos focalizados de una entidad, debemos de partir por analizar como se desarrolla este tipo de robo y quienes son los afectados a fin de justificar el uso de determinadas variables. A groso modo, este robo se ejecuta en contra de transeúntes los cuales son abordados por sujetos, usualmente dos, en motocicletas, los asaltan y huyen en este medio que presenta la facilidad de escapar rápidamente sin importar el tráfico u obstáculos viales comunes, para después, desprenderse de lo robado con terceros ubicados estratégicamente a fin de poder ser detenidos, no se les pueda encontrar evidencia alguna.

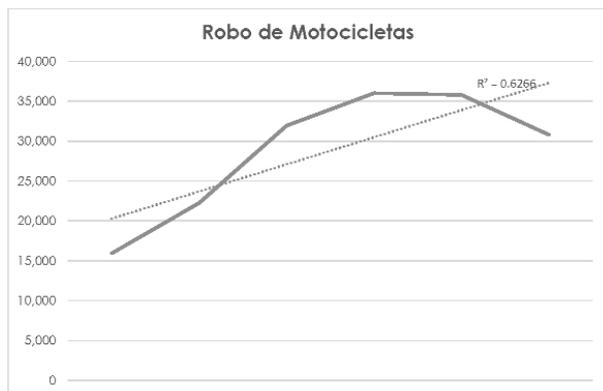
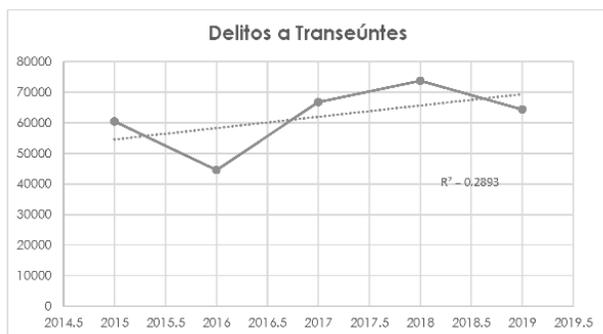
Parte de la estrategia utilizada se fundamente en reportes hechos por policías locales como la de la Ciudad de México que determinó dicha forma a partir del análisis de video vigilancia de la ciudad:

De dos a tres sujetos que viajan a bordo de una motocicleta generan circuitos en su zona de operación, cuando se percatan de que una persona está sola, o en pareja, caminando en vía pública y se descuida desciende uno y de manera inmediata los despojan de sus pertenencias. Una vez que comete el robo se sube a la moto y se dan a la fuga.²

En este punto es pertinente recalcar que el tipo de robo en comento se ejecuta con la intervención, generalmente, de tres a cuatro individuos.

Luego se tiene otra característica más que nos puede ayudar a justificar el uso de determinadas bases estadísticas para ejemplificar el impacto de dicho tipo de robo, y esta es el robo de motocicletas. Es relevante dado que, de acuerdo con datos de la misma dependencia antes mencionada, a partir de operativos realizados por la misma, se detectó que los vehículos motorizados usados en los robos “tienen alterados los números de serie o cuentan con reporte de robo”.

Entonces, podemos utilizar tanto los datos estadísticos del crecimiento delictivo y correlacionarlos con aquellos referentes al robo de motocicletas. Tenemos los siguientes gráficos.



En ambos gráficos se puede apreciar, en un primer punto, una tendencia positiva en conjunto, tal como los muestran los coeficientes de R cuadrada. Y aun cuando no muestran la misma magnitud, corroborando después la correlación de ambas tendencias es de 0.51, misma que es suficientemente fuerte como para suponer que la afirmación que se detectó en la Ciudad de México bien se puede estar replicando en el resto del país.

Justificada la afirmación de la existencia del problema, debemos entonces poner a consideración que es una responsabilidad del Estado el garantizar la seguridad pública por lo cual resulta, no solo oportuno, sino como una obligación tipificar dicho delito a fin de abonar a los elementos que inhiban la comisión de dichos actos.

Se está detectando la comisión de delitos con características que le brindan ventaja considerable a los delincuentes, misma que se fundamenta en el aumento de los mismos por lo cual se requiere establecer agravantes determinados por nuestra legislación con el fin de castigarlos de manera particular.

En este sentido, se propone adicionar un artículo 376 quinquies del Código Penal Federal determinando como agravante que en la realización del delito de robo se utilice una motocicleta se considere aumentar la pena prevista.

Por lo expuesto y fundado se pone a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 376 Quinquies al Código Penal Federal

Único. Se adiciona el artículo 376 Quinquies al Código Penal Federal, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 376 Quinquies. Además de la pena establecida por la comisión de robo simple, a quien cometa el delito de robo en contra de personas mediante el uso de motocicleta se agregarán de seis meses a cinco años de prisión a la pena.

Transitorio

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

Notas

1 Consultado en la edición número 172 de *Mirada Legislativa*, “Robo en motos, preocupación en las grandes urbes” de Juan Pablo Aguirre Quezada, en

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4541/ML_172.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2 Consultado en *El Universal*, “Crece robo a peatones desde motos: SSP”, en

<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/crece-robo-peatones-en-motos-dice-ssp>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 20 de abril de 2021.

Diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo (rúbrica)

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

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Dulce María Sauri Riancho, presidenta; vicepresidentes, Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, MORENA; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ma. Sara Rocha Medina, PRI; secretarios, María Guadalupe Díaz Avilez, MORENA; Karen Michel González Márquez, PAN; Martha Hortensia Garay Cadena, PRI; PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Edgar Guzmán Valdez, PES; Lilia Villafuerte Zavala, PVEM; Mónica Bautista Rodríguez, PRD.

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/>