



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

# Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidenta  Diputada Dulce María Sauri Riancho	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año III	Ciudad de México, martes 20 de abril de 2021	Sesión 24 Apéndice

## SUMARIO

### INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que corresponde a diversas iniciativas con proyecto de decreto y proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 20 de abril del 2021, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados. . . . . 15

### INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

#### LEY DE HIDROCARBUROS

Del diputado Manuel Rodríguez González, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos. **Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.** 21

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De la diputada Leticia Arlett Aguilar Molina, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 91, 92 y 96 de

la Ley Federal del Trabajo. <b>Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.</b> . . . . .	26
EXPIDE LA LEY PARA EL USO DE CUBREBOCAS Y MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PREVENCIÓN DE COVID-19	
De los diputados Antonio Ortega Martínez y Frida Alejandra Esparza Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley para el Uso de Cubrebocas y Medidas Sanitarias para la Prevención de Covid-19. <b>Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta y Cuenta Pública, para opinión.</b> . . . . .	29
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <b>Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.</b> . . . . .	32
LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
De la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal. <b>Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.</b> . . . . .	34
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. <b>Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.</b> . . . . .	46
LEY AGRARIA	
Del diputado José Eduardo Esquer Escobar, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 160 de la Ley Agraria. <b>Se turna a la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.</b> . . . . .	51
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <b>Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.</b> . . . . .	55

## LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

De la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 17 Bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. **Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.** . . . . . 57

## LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

De la diputada Marcela Guillermina Velasco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. **Se turna a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad, para dictamen.** 65

## LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Del diputado Ariel Rodríguez Vázquez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Coordinación Fiscal. **Se turna a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.** . . . . . 66

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y conservación de cultivos nativos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . 86

## LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

De la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 70 y 71 de la Ley General de Desarrollo Social. **Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.** . . . . . 88

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso k) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . 94

SE INSCRIBA EN LETRAS DE ORO EN EL MURO DE HONOR EL NOMBRE DE MARIANO OTERO

Del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se inscriba en letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones el nombre de Mariano Otero. **Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.** . . . . . 99

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . 100

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

De la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Desarrollo Social. **Se turna a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Desarrollo Social, para dictamen.** . . . . . 102

CÓDIGO PENAL FEDERAL

Del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 376 Quinquies al Código Penal Federal. **Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.** . . . . . 113

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Del diputado Emmanuel Reyes Carmona, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. **Se turna a la Comisión de Transparencia Anticorrupción, para dictamen.** . . . . . 115

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

De la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. **Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.** . . . . . 116

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el

inciso n) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <b>Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.</b> .....	125
LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES	
Del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 56 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. <b>Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.</b> .....	131
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	
De diputadas integrantes de los Grupos Parlamentarios de Morena, del Partido Acción Nacional, del Partido del Trabajo, de Encuentro Social, de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de paridad de género en el registro de candidaturas a gobernador. <b>Se turna a la Comisión de Gobernación y Población, para dictamen, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.</b> .....	133
LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS	
De la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 195 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y reforma el artículo 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas. <b>Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Economía Social y Fomento del Cooperativismo, para dictamen.</b> .....	140
LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
Del diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. <b>Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.</b> .....	144
LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	
Del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. <b>Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.</b> .....	146

## APÉNDICE II

### CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

De la diputada María del Carmen Almeida Navarro, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación. **Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.** . . . . . **151**

### LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

De los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. **Se turna a las Comisiones Unidas de Transparencia y Anticorrupción, y de Infraestructura, para dictamen.** . . . . . **155**

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . **159**

### LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA

De la diputada Lorena del Socorro Jiménez Andrade, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. **Se turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.** . . . . . **166**

### LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN, LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, con el propósito de erradicar los actos de discriminación que se han

presentado durante la emergencia sanitaria. **Se turna a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.** . . . . . 169

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL, LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, LEY GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL, LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y CÓDIGO PENAL FEDERAL

De diputadas integrantes de los Grupos Parlamentarios de Morena, del Partido Acción Nacional, del Partido del Trabajo, de Encuentro Social, de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Asistencia Social, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Ley General de Prestación de Servicios Para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, de la Ley General de Víctimas, del Código Civil Federal y del Código Penal Federal, en materia de huérfanas y huérfanos víctimas de feminicidio. **Se turna a la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia, para dictamen, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.** . . . . . 179

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso j) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . 199

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso m) de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . 204

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso I) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.** . . . . . 209

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

De diputados integrantes de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un Título Décimo al Reglamento de la Cámara de Diputados. **Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.** . . . . . 214

**PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO****ACCIONES DE REFORZAMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, PARA EL COMBATE Y ERRADICACIÓN DEL DELITO EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

De la diputada María Guadalupe Díaz Avilez, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno del Estado de México y al titular de la Fiscalía local, a llevar a cabo acciones de prevención, intensificación, reforzamiento de seguridad pública, para el combate y erradicación del delito en diversos municipios del estado. **Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.** . . . . . 220

**SE HAGA PÚBLICA LA INFORMACIÓN DE LOS DAÑOS Y CAUSAS QUE HAN PROVOCADO 78 INCENDIOS EN EL TERRITORIO NACIONAL**

De la diputada María de los Ángeles Ayala Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Conafor, a hacer pública la información referente a los daños y las causas que han provocado los 78 incendios en el territorio nacional reportados por la Comisión al 28 de marzo de 2021. **Se turna a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, para dictamen.** . . . . . 224

**SE REVISE Y AJUSTE A LA BAJA LA TARIFA ELÉCTRICA QUE APLICAN A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE PARRAS DE LA FUENTE, COAHUILA**

De los diputados Enrique Ochoa Reza y Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la CRE y a la CFE, a revisar y ajustar a la baja la tarifa eléctrica que aplican a los productores agropecuarios de Parras de la Fuente, Coahuila, derivado de que cuentan con pozos profundos y se les ha retirado el subsidio eléctrico para bombeo de agua, debido a un error en los trámites. **Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.** . . . . . 225

**EXHORTO AL CONGRESO DE OAXACA, A REVISAR EL INFORME DE RESULTADOS DE LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES 2018**

De la diputada Margarita García García, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Congreso de Oaxaca, a revisar el informe de resultados de las cuentas públicas municipales del ejercicio fiscal 2018 y realizar las investigaciones que se consideren pertinentes. **Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.** . . . . . 229

**EXHORTO A LA CNDH, A INFORMAR DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2019, 2020 Y 2021**

De la diputada Martha Tagle Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la CNDH, a



presentar a la opinión pública un informe especial sobre los casos de violación de derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en los años 2019, 2020 y 2021. **Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.** 232

SE INCLUYA A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO DENTRO DE LAS PRÓXIMAS FASES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-COV-2

Del diputado José Francisco Esquitin Alonso, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno federal, en coordinación con la Secretaría de Salud, a incluir a los trabajadores del sector agroalimentario dentro de las próximas fases de la política nacional de vacunación contra el virus SARS-Cov-2. **Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.** . . . 237

SE INFORME SOBRE LAS CAUSAS DEL INCENDIO DE LA REFINERÍA LÁZARO CÁRDENAS UBICADA EN MINATITLÁN, VERACRUZ

De diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Sener, a Pemex y a la ASEA, a difundir y hacer del conocimiento de la opinión pública las causas del incendio de la refinería Lázaro Cárdenas, ubicada en Minatitlán, en Veracruz, así como las repercusiones y contingencias en materia de salud de los trabajadores, así como el plan y las acciones para reanudar su operación. **Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.** . . . . . 239

ACCIONES DE INTERVENCIÓN SOCIAL Y DE RENOVACIÓN DE EQUIPAMIENTO URBANO EN IXTLAHUACA

De la diputada María Guadalupe Díaz Avilez, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno del Estado de México y del municipio de Ixtlahuaca, a que, en colaboración, realicen acciones de intervención social y acciones de renovación de equipamiento urbano en la demarcación. **Se turna a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad, para dictamen.** . . . . . 241

EXHORTO AL EJECUTIVO FEDERAL, A ABSTENERSE DE MODIFICAR UNILATERALMENTE EL CALENDARIO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-COV-2

Del diputado Juan Martín García Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a abstenerse de modificar unilateralmente el calendario de vacunación establecido en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la covid-19 en México, y establecer una estrategia para vacunar a todo el personal de salud tanto del sector público como del sector privado. **Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.** . . . . . 243

EXHORTO AL GOBIERNO FEDERAL, A FINALIZAR LA VACUNACIÓN CONTRA LA COVID-19 DEL PERSONAL DEL SECTOR SALUD, E INCLUIR AL PERSONAL DEL SECTOR PRIVADO

De la diputada Mayusa Isolina González Cauich, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, a finalizar la vacunación contra la covid-19 del personal del sector salud en los centros de salud públicos urbanos y rurales, asimismo, se incluya al personal de salud del sector privado. **Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.** . . . . .

247

EXHORTO A LA FGR A PRESENTAR EL INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES A QUE ESTÁ CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADA

De las diputadas Martha Tagle Martínez, Mariana Rodríguez Mier y Terán, y Silvia Lorena Villavicencio Ayala, de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano, del Partido de la Revolución Institucional y de Morena, respectivamente, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la FGR, a dar cumplimiento a la presentación del informe anual de actividades, obligación dispuesta en el artículo 102, apartado a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.** . . . . .

250

EXHORTO AL GOBIERNO DE MICHOACÁN, A ABSTENERSE DE AGREDIR A LAS PERSONAS MANIFESTANTES DE AGUILILLA

De la diputada Anita Sánchez Castro, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Gobierno de Michoacán, a abstenerse de agredir a las personas manifestantes de Aguililla, y a garantizar la integridad física y mental de los seis denunciantes y sus familias; y a la Fiscalía General de Michoacán, a integrar la carpeta de investigación correspondiente y solicitar el juicio de desafuero al Congreso local. **Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.** . . . . .

253

SE INCLUYA LA EDUCACIÓN MARÍTIMA EN LOS PLANES DE ESTUDIO DE LA SEP, PARTICULARMENTE, LA CONMEMORACIÓN DE LOS 200 AÑOS DE LA MARINA ARMADA DE MÉXICO

De la diputada Mariana Dunyaska García Rojas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a través de la SEP, a incluir en sus planes de estudio la educación marítima desde la niñez y, particularmente, la conmemoración de los 200 años de la Marina Armada de México. **Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.**

255

EXHORTO A LA STPS Y AL INM, A ERRADICAR LAS PRÁCTICAS DE TRATA LABORAL DE PERSONAS EN SAN QUINTÍN Y OTRAS LOCALIDADES AGRÍCOLAS

De la diputada Miriam del Sol Merino Cuevas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la STPS y al INM, a prevenir, erradicar y/o controlar las prácticas de trata

laboral de personas en San Quintín y otras localidades agrícolas. **Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.** . . . . . 258

SE REALICEN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA A LA RED ELÉCTRICA QUE ABASTECE A LA COMUNIDAD DE HUENTITÁN EL BAJO Y ALREDEDORES DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO

De la diputada Irene García Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la CFE, a realizar las obras o mejoras de infraestructura a la red eléctrica que abastece a la comunidad de Huentitán El Bajo y alrededores del municipio de Guadalajara, Jalisco. **Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.** . . . . . 260

EXHORTO A LA ASF, A REALIZAR UNA AUDITORÍA AL PROYECTO DEL BRT EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Del diputado Ulises García Soto, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la ASF, a realizar una auditoría al proyecto del BRT en Ciudad Juárez, Chihuahua. **Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.** . . . . . 261

SE PROMUEVA, MEDIANTE LA ENSEÑANZA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, LA IMPORTANCIA DE COADYUVAR EN LAS ACCIONES COTIDIANAS QUE OCURREN EN LA FAMILIA Y LA SOCIEDAD

De la diputada Martha Elena García Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades educativas de los tres órdenes de gobierno, a promover mediante la enseñanza a niñas, niños y adolescentes, la importancia de coadyuvar en las acciones cotidianas que ocurren en la familia y la sociedad en donde habitan. **Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.** . . . . . 263

PROGRAMA DE REMOCIÓN DE CONCRETO DE BANQUETAS, GLORIETAS Y CAMELLONES, Y SE LES SUSTITUYA POR ÁRBOLES Y PLANTAS

Del diputado Ramón Verduzco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Semarnat y a la Conafor, a elaborar e implementar un programa de remoción de concreto de banquetas, glorietas y camellones, y se les sustituya por árboles y plantas de todo tipo (flora endémica), en el territorio nacional. **Se turna a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, para dictamen.** . . . . . 267

ESTABLECER FECHAS INMEDIATAS PARA LA VACUNACIÓN CONTRA COVID-19, DE TODO EL PERSONAL DE SALUD

De la diputada Irene García Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a instruir a las autoridades correspondientes a su cargo, hacer las adecuaciones al esquema de vacunación y establecer fechas inmediatas para la

correspondiente al covid-19, de todo el personal de salud sea público o privado. **Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.** . . . . . 269

SE IMPLEMENTEN MEDIDAS PARA PREVENIR LAS AGRESIONES QUE SUFREN LAS PERSONAS CON PROBLEMAS DE DISCAPACIDAD

Del diputado Hugo Rafael Ruiz Lustre, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Conapred y a la Segob, a implementar las medidas necesarias para prevenir las agresiones que sufren las personas con problemas de discapacidad. **Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.** . . . . . 272

SE IMPLEMENTEN PROGRAMAS SOCIALES QUE CONTRIBUYAN A LA PREVENCIÓN Y DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE VIOLENCIA FAMILIAR EN NUEVO LEÓN

Del diputado Raúl Gracia Guzmán, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno de Nuevo León, a implementar programas sociales que contribuyan a la prevención y disminución del índice de violencia familiar en la entidad. **Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.** . . . . . 275

EXHORTO AL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SEP, A SUSTITUIR EL NOMBRE DE LENGUA MATERNA EN EL LIBRO DE TEXTO GRATUITO DE ESPAÑOL

De la diputada Mayusa Isolina González Cauich, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno federal, a través de la SEP, a sustituir el nombre de lengua materna al libro de texto gratuito de español, derivado de que hay 364 lenguas maternas más, y se deje con el título de español. **Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.** . . . . . 278

EXHORTO A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, A COORDINARSE CON OBJETO DE MITIGAR LOS INCENDIOS FORESTALES

De la diputada Coyolxauhqui Soria Morales, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a distintas instituciones de los tres niveles de gobierno, a coordinarse con el objeto de mitigar los incendios forestales registrados en diversos estados de la República desde la semana anterior y permanecen activos al día de hoy. **Se turna a la Comisión de Protección Civil y Prevención de Desastres, para dictamen.** . . . . . 281

RECTIFICACIÓN DEL TRAMO DE LA CARRETERA FEDERAL 57 DENOMINADO LOS CHORROS, A EFECTO DE GARANTIZAR MAYOR SEGURIDAD

Del diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a realizar las acciones necesarias para la rectificación

- del tramo de la carretera federal 57 denominado Los Chorros, a efecto de garantizar mayor seguridad en esta vía de comunicación. **Se turna a la Comisión de Comunicaciones y Transportes, para dictamen.** . . . . . 283
- SE PROMUEVA LA INCORPORACIÓN DE MURALES, SOBRE PASAJES HISTÓRICOS DE MÉXICO O SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CUIDADO DEL PLANETA, EN LOS JARDINES DE NIÑOS
- De la diputada María de Jesús Aguirre Barradas, del Grupo Parlamentario de Morena, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la SEP, en coordinación con la Secretaría de Cultura, a promover que en los jardines de niños se incorporen murales, sobre pasajes históricos de México o sobre la importancia del cuidado del planeta. **Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.** . . . . . 284
- PROYECTOS PARA MODERNIZAR EL PROCESO DE EXTRACCIÓN, PURIFICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LA CERA DE CANDELILLA
- Del diputado Ramón Verduzco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Sader, a la Semarnat, a la STPS, a la Conafor y a las entidades productoras de candelilla, a generar proyectos para modernizar el proceso de extracción, purificación y utilización de la cera de candelilla. **Se turna a la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.** . . . . . 286
- DESARROLLO DE VIVIENDAS DE PRECIO ACCESIBLE PARA LOS TRABAJADORES CON MENORES INGRESOS, POR MEDIO DE APOYOS O SUBSIDIOS, EN BAJA CALIFORNIA
- De la diputada Miriam del Sol Merino Cuevas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno de Baja California, a implementar acciones y promover el desarrollo de viviendas de precio accesible para los trabajadores con menores ingresos, por medio de apoyos o subsidios. **Se turna a la Comisión de Vivienda, para dictamen.** . . . . . 290
- CAMPAÑAS A FAVOR DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA NACIONAL E IMPULSO DE LA SIEMBRA DE HUERTOS FAMILIARES
- Del diputado Ramón Verduzco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Sader y a la Semarnat, a promover campañas a favor de la soberanía alimentaria nacional y reforzar la cultura de la producción de insumos agroalimentarios a lo largo del territorio nacional, impulsando la siembra de huertos familiares en comunidades urbanas y rurales. **Se turna a la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.** . . . . . 291

EXHORTO AL CONACYT, A MANTENER Y FORTALECER TODOS LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO DE BECAS DE POSGRADO

De diputados Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Conacyt, a mantener y fortalecer todos los programas de financiamiento de becas de posgrado para la formación de investigadores y científicos en sus diversas modalidades. **Se turna a la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación, para dictamen. . . . .**

**294**

## INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

«Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Con fundamento en los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se informa a la honorable asamblea los turnos dictados a diversas iniciativas con proyecto de decreto y proposiciones con punto de acuerdo, registradas en el orden del día del 20 de abril de 2021 y que no fueron abordadas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputada Dulce María Sauri Riancho (rúbrica), presidenta.»

### «Iniciativas con proyecto de decreto

1. Que reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, a cargo del diputado Manuel Rodríguez González, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

2. 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 de Encuentro Social.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

3. 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 Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta y Cuenta Pública, para opinión.

4. 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.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

5. Que reforma diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

6. Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

7. Que reforma el artículo 160 de la Ley Agraria, a cargo del diputado José Eduardo Esquer Escobar, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.

8. 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.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

9. Que adiciona un artículo 17 Bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.

10. 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 Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad, para dictamen.

11. Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Ariel Rodríguez Vázquez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

12. 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.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

13. 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 Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.

14. Que adiciona el inciso k) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

15. De decreto por el que se inscribe en 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.

**Turno:** Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

16. 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.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

17. Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Desarrollo Social, para dictamen.

18. Que adiciona un artículo 376 Quinquies al Código Penal Federal, a cargo del diputado Humberto Ramón Jarero

Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

19. Que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Emmanuel Reyes Carmona, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Transparencia Anticorrupción, para dictamen.

20. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

21. Que adiciona el inciso n) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

22. Que reforma y adiciona el artículo 56 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, a cargo del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

23. Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de paridad de género en el registro de candidaturas a gobernador, suscrita por diputadas integrantes de los Grupos Parlamentarios de Morena, del Partido Acción Nacional, del Partido del Trabajo, de Encuentro Social, de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Gobernación y Población, para dictamen, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.

24. Que adiciona un artículo 195 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y reforma el artículo 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, a cargo de la diputada Gloria



Romero León, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Economía Social y Fomento del Cooperativismo, para dictamen.

25. Que reforma el artículo 2o. de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo del diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.

26. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.

27. Que reforma el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, a cargo de la diputada María del Carmen Almeida Navarro, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

28. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisiones Unidas Transparencia y Anticorrupción, y de Infraestructura, para dictamen.

29. Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

30. Que reforma el artículo 2o. de la Ley que Crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, a cargo de la diputada Lorena del Socorro Jiménez Andrade, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.

31. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, con el propósito de erradicar los actos de discriminación que se han presentado durante la emergencia sanitaria, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

32. Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Asistencia Social, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes, de la Ley General de Prestación de Servicios Para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, de la Ley General de Víctimas, del Código Civil Federal y del Código Penal Federal, en materia de huérfanos y huérfanos víctimas de feminicidio, suscrita por diputadas integrantes de los Grupos Parlamentarios de Morena, del Partido Acción Nacional, del Partido del Trabajo, de Encuentro Social, de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia, para dictamen, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.

33. Que adiciona el inciso j) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

34. Que adiciona el inciso m) de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

35. Que adiciona el inciso I) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

36. Que adiciona un Título Décimo al Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por diputados integrantes de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política.

**Turno:** Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

### Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno del estado de México y al titular de la Fiscalía local, a llevar a cabo acciones de prevención, intensificación, reforzamiento de seguridad pública, para el combate y erradicación del delito en diversos municipios del estado, a cargo de la diputada María Guadalupe Díaz Avilez, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

2. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Conafor, a hacer pública la información referente a los daños y las causas que han provocado los 78 incendios en el territorio nacional reportados por la Comisión al 28 de marzo de 2021, a cargo de la diputada María de los Ángeles Ayala Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, para dictamen.

3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la CRE y a CFE, a revisar y ajustar a la baja la tarifa eléctrica que aplican a los productores agropecuarios de Parras de la Fuente, Coahuila, derivado de que cuentan con pozos profundos y se les ha retirado el subsidio eléctrico para bombeo de agua, debido a un error en los trámites, suscrita por los diputados Enrique Ochoa Reza y Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

4. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Congreso de Oaxaca, a revisar el informe de resultados de las cuentas públicas municipales del ejercicio fiscal 2018 y realizar las investigaciones que se consideren pertinentes, a cargo de la diputada Margarita García García, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

**Turno:** Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

5. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la CNDH, a presentar a la opinión pública un informe especial sobre los casos de violación de derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en los años 2019, 2020 y 2021, a cargo de la diputada Martha Tagle Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

6. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal, en coordinación con la Secretaría de Salud, a incluir a los trabajadores del sector agroalimentario dentro de las próximas fases de la política nacional de vacunación contra el virus SARS-Cov-2, a cargo del diputado José Francisco Esquitin Alonso, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

7. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sener, a Pemex y a la ASEA, a difundir y hacer del conocimiento de la opinión pública las causas del incendio de la Refinería Lázaro Cárdenas ubicada en Minatitlán, en Veracruz, así como las repercusiones y contingencias en materia de salud de los trabajadores así como el plan y las acciones para reanudar su operación, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

8. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno del estado de México y del municipio de Ixtlahuaca, a que, en colaboración, realicen acciones de intervención social y acciones de renovación de equipamiento urbano en la demarcación, a cargo de la diputada María Guadalupe Díaz Avilez, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad, para dictamen.

9. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a abstenerse de modificar unilateralmente el calendario de vacunación establecido en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-Cov-2, para la prevención de la covid-19 en México, y establecer una estrategia para vacunar a todo el personal de salud tanto del sector público como del sector privado, a cargo del diputado Juan Martín García Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

10. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, a finalizar la vacunación contra la covid-19 del personal del sector salud en los centros de salud públicos urbanos y rurales, asimismo, se incluya al personal de salud del sector privado, a cargo de la diputada Mayusa Isolina González Cauich, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

11. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la FGR, a dar cumplimiento a la presentación del informe anual de actividades, obligación dispuesta en el artículo 102, apartado a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Martha Tagle Martínez, Mariana Rodríguez Mier y Terán, y Silvia Lorena Villavicencio Ayala, de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano, del Partido de la Revolución Institucional y de Morena, respectivamente.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

12. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Gobierno de Michoacán, a abstenerse de agredir a las personas manifestantes de Aguililla, y a garantizar la integridad física y mental de los seis denunciados y sus familias; y a la Fiscalía General de Michoacán, a integrar la carpeta de investigación correspondiente y solicitar el juicio de desahucio al Congreso local, a cargo de la diputada Anita Sánchez Castro, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

13. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a través de la SEP, a incluir en sus planes de estudio la educación marítima desde la niñez y, particularmente, la conmemoración de los 200 años de la Marina Armada de

México, a cargo de la diputada Mariana Dunyaska García Rojas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Educación, para dictamen.

14. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la STPS y al INM, a prevenir, erradicar y/o controlar las prácticas de trata laboral de personas en San Quintín y otras localidades agrícolas, a cargo de la diputada Miriam del Sol Merino Cuevas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

15. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la CFE, a realizar las obras o mejoras de infraestructura a la red eléctrica que abastece a la comunidad de Huentitan El Bajo y alrededores del Municipio de Guadalajara, Jalisco, a cargo de la diputada Irene García Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

16. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la ASF, a realizar una auditoría al proyecto del BRT en Ciudad Juárez, Chihuahua, a cargo del diputado Ulises García Soto, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

17. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades educativas de los tres órdenes de gobierno, a promover mediante la enseñanza a niñas, niños y adolescentes, la importancia de coadyuvar en las acciones cotidianas que ocurren en la familia y la sociedad en donde habitan, a cargo de la diputada Martha Elena García Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Educación, para dictamen.

18. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Semarnat y a la Conafor, a elaborar e implementar un programa de remoción de concreto de banquetas, glorietas y camellones, y se les sustituya por árboles y plantas de todo tipo (flora endémica), en el territorio nacional, a cargo del diputado Ramón Verduzco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, para dictamen.

19. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a instruir a las autoridades correspondientes a su cargo, hacer las adecuaciones al esquema de vacunación y establecer fechas inmediatas para la correspondiente al covid-19, de todo el personal de salud sea público o privado, a cargo de la diputada Irene García Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

20. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conapred y a la Segob, a implementar las medidas necesarias para prevenir las agresiones que sufren las personas con problemas de discapacidad, a cargo del diputado Hugo Rafael Ruiz Lustre, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.

21. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno de Nuevo León, a implementar programas sociales que contribuyan a la prevención y disminución del índice de violencia familiar en la entidad, a cargo del diputado Raúl Gracia Guzmán, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

22. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal, a través de la SEP, a sustituir el nombre de lengua materna al libro de texto gratuito de español, derivado de que hay 364 lenguas maternas más, y se deje con el título de español, a cargo de la diputada Mayusa Isolina González Cauich, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Educación, para dictamen.

23. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a distintas instituciones de los tres niveles de gobierno, a coordinarse con el objeto de mitigar los incendios forestales registrados en diversos estados de la República desde la semana anterior y permanecen activos al día de hoy, a cargo de la diputada Coyolxauhqui Soria Morales, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Protección Civil y Prevención de Desastres, para dictamen.

24. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a realizar las acciones necesarias para la rectificación del tramo de la carretera federal 57 denominado Los Chorros, a efecto de garantizar mayor seguridad en esta vía de comunicación, a cargo del diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Comunicaciones y Transportes, para dictamen.

25. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SEP, en coordinación con la Secretaría de Cultura, a promover que en los jardines de niños se incorporen murales, sobre pasajes históricos de México o sobre la importancia del cuidado del planeta, a cargo de la diputada María de Jesús Aguirre Barradas, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Educación, para dictamen.

26. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sader, a la Semarnat, a la STPS, a la Conafor y a las entidades productoras de candelilla, a generar proyectos para modernizar el proceso de extracción, purificación y utilización de la cera de candelilla, a cargo del diputado Ramón Verduzco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.

27. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno de Baja California, a implementar acciones y promover el desarrollo de viviendas de precio accesible para los trabajadores con menores ingresos, por medio de apoyos o subsidios, a cargo de la diputada Miriam del Sol Merino Cuevas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Vivienda, para dictamen.

28. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sader y a la Semarnat, a promover campañas a favor de la soberanía alimentaria nacional y reforzar la cultura de la producción de insumos agroalimentarios a lo largo del territorio nacional, impulsando la siembra de huertos familiares en comunidades

urbanas y rurales, a cargo del diputado Ramón Verduzco González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.

29. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conacyt, a mantener y fortalecer todos los programas de financiamiento de becas de posgrado para la formación de investigadores y científicos en sus diversas modalidades, suscrita por diputados Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación, para dictamen.»

---

## INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

### LEY DE HIDROCARBUROS

---

«Iniciativa 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 petrolera<sup>1</sup>.

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 (volúmenes 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 REGULADAS<sup>2</sup>

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
<b>TOTAL</b>	<b>22,927</b>	<b>207</b>	

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 almacenamiento<sup>3</sup>, 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 permissionarios 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 dicha 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 Petróleos 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](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\\_y\\_Permisos\\_CRE\\_hasta\\_28\\_febrero\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628782/Regulacion_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-petroliferos-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).»

#### Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.

---

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa 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 leyes.

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 Libre 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).»

**Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.**

---

## EXPIDE LA LEY PARA EL USO DE CUBREBOCAS Y MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PREVENCIÓN DE COVID-19

---

«Iniciativa 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-Cov-2 (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-Cov-2.

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 transmitiéndose<sup>1</sup>.

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 siguientes<sup>2</sup>:

- 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-Cov-2.

**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 quienes 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-Cov-2 (covid-19) ha terminado.

**Segundo.** Los congresos estatales deberán, en un plazo no mayor a 15 días, establecer las disposiciones necesarias 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](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 y diputada: Antonio Ortega Martínez, Frida Alejandra Esparza Márquez (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta y Cuenta Pública, para opinión.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa 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 Cámara 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 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 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.

### Argumentación<sup>1</sup>

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 grades 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 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 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 fines 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

---

### LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

---

«Iniciativa 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 artículos 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 parteaguas 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 reinsertarse 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 esta 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 emocionales, 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 perdió, motivo por el cual debemos de enfocarnos en un principio de indulgencia atendiendo con suma importancia y trabajando en los factores crimino impelentes, 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 contravenga 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 OADRPS, 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 OADRPS 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, como 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 lograron 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 permiten 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 sí 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 (Cefereso), 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 reinserción 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 las 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 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.

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 (a)	PPL que recibió tratamiento post penal			Participación (%) (e)=(d)*100/(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 dípticos 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 dípticos, sin embargo no se constató la distribución de carteles y dípticos 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 reinserten 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 participen 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 registro 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 permitieran 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 reinsertar 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, 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.

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, implementado 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 reingresado 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).»

**Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

---

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa 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 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 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,<sup>1</sup> porque con ella se incorporaron figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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”.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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”,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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,<sup>9</sup> 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 un 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”.<sup>10</sup>

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 cumple 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 consideran inconstitucionales. Actualmente, ello no ocurre en México.<sup>11</sup>

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 legisladores 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 Senado<sup>12</sup> y 251 diputados en la legisladora para declarar quórum.<sup>13</sup> 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 requieren 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 porcentajes, 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 <b>quince</b> por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;  b) El equivalente al <b>veinte</b> 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 <b>veinte</b> 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

## LEY AGRARIA

«Iniciativa 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 trasmitirlas 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>. .</p>	<p><b>Artículo 160.-</b> 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>. .</p> <p><b>Artículo 160.-</b> 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><b>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.</b></p> <p>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</p>
--	--

<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>. Recibida por la Secretaría 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>	<p>deslinde a efecto de que concurran 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. <b>Los inconformes podrán presentar al momento de la diligencia los documentos probatorios necesarios en relación al predio en deslinde.</b> 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</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>El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde a efecto de que concurran por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los</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. <b>En las publicaciones antes señaladas, se deberá incluir el croquis con el Sistema de Coordinadas 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.</b> 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. <b>Plazo que se computará a partir del día siguiente a la última publicación de las señaladas anteriormente.</b></p> <p>El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de</p>
--	--

<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 concurran 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).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.**

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa 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 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 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.

**Argumentación<sup>1</sup>**

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 artículo se presentan de manera separada.

Palacio Legislativo, a 20 de abril de 2021.— Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

---

## LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

«Iniciativa 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 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 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 meticoloso 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 pactos 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 una 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

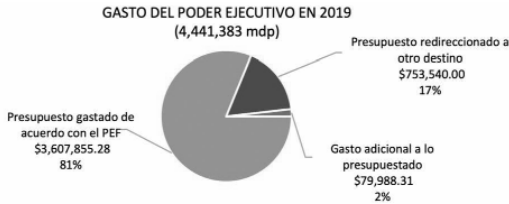
Las lagunas que existen en las normas relativas a la transparencia y la falta de rendición de cuentas suscitan a que la corrupción siga avanzando despreocupadamente obteniendo como consecuencia un orden jurídico y político deteriorado, sin considerar las repercusiones económicas y de desigualdad que 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 pérdida 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.

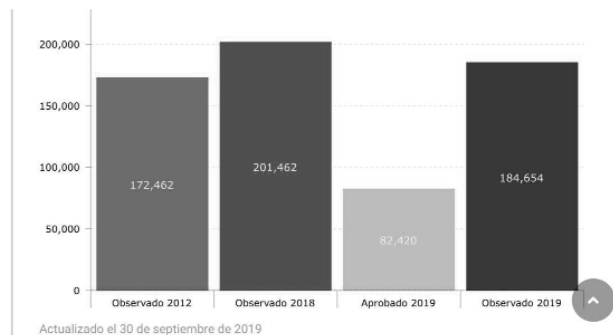
Lo cual nos muestra la gran diferencia que existe entre el gasto público ejercido y el originalmente establecido y fundado tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos, así como la forma en que los recortes hechos en dicho presupuesto, pueden aumentar por la decisión del Ejecutivo o, 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 íntegra 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,

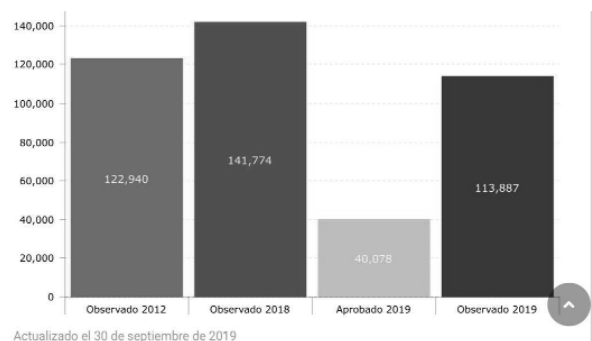
en donde el Poder Ejecutivo cuenta una amplia facultad para solicitar y otorgar dinero a voluntad y sin rendir cuentas, siendo el único país democrático en el cual el gobierno tiene la facultad para gastar más de lo presupuestado y para reasignar los recursos libremente, pero el ejercicio del gasto público, 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 íntegra 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	LIF		Recaudados		Variaciones	
	(1)	(2)	(3)	(4)	Absoluta (3)-(1)	% (5)/(1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
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	-0-
Accesorios	0.0	0.0	154.5	n.s.	154.5	n.a.
Aprovechamientos no comprendidos	0.0	0.0	(8.2)	n.s.	(8.2)	n.a.

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.  
 -0- 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	Aprobado		Recaudado		Variaciones	
	(1)	(2)	(3)	(4)	Absoluta (3)-(1)	% (5)/(1)
	(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
Incidio especificado: del 01 al 21 y 23	6,379.6	7.4	45,719.6	9.6	39,340.0	616.7
Incidio no especificado: 22 "Otros"	80,303.8	92.6	427,470.7	89.7	347,166.9	432.3
Sub-incidio especificado: 01 Remanente de operación del Banco de México			321,653.3	67.5	321,653.3	n.a.
Sub-incidio no especificado: 04 "Otros"	80,303.8	92.6	105,817.5	22.2	25,513.7	31.8
Sub-Subincidios especificados: del 02 al 04			52,651.5	11.1	52,651.5	n.a.
Sub-Subincidio no especificado: 03 "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	-0-
Incidio especificado: 01 Recuperación de capital	29.5	n.s.	3,144.1	0.7	3,114.6	-0-
Sub-incidios especificados: del 01 al 04	29.5	n.s.	556.0	0.1	526.5	-0-
Sub-incidio no especificado: 05 "Otros"			2,588.2	0.5	2,588.2	n.a.
Sub-Subincidios especificados: 01 y 02			2,588.2	0.5	2,588.2	n.a.
Otros especificados: del 01 al 04			2,588.2	0.5	2,588.2	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.  
 -0- 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

(Millones de pesos y porcentajes)		
Concepto	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 <sup>1/</sup>	33,988.2	32.1
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado <sup>2/</sup>	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 <sup>3/</sup>	2,500.0	2.4
Por la prestación de servicios que ofrece la Comisión Nacional de Hidrocarburos	1,390.3	1.3
Otros	17,988.2	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)	1,026.4	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-0071, 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 6o. de la LIF de 2017 y 26, penúltimo y último párrafos, de la LFPRRH.

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 este 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 las 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 Secretaria 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).»

**Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**



LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS  
HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y DESARROLLO URBANO

«Iniciativa 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.<sup>1</sup>

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).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad, para dictamen.**

**LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**

«Iniciativa 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,<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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 (...)”.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.**<sup>8</sup>

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 exceso 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.<sup>9</sup>

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”.<sup>10</sup>

En el país hay una cantidad importante de municipios, para ser exactos, 2 mil 458.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

El mismo Ávila Camacho, cuatro años más tarde, propone una iniciativa de reforma que se aprueba y publica el 12 de febrero de 1947,<sup>16</sup> 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 municipales 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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 posibilitó a las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, para poder coordinarse y asociarse en los términos que prevenga la ley.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>**

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”.**<sup>27</sup>

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”.

<sup>28</sup>

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.”<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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.**<sup>31</sup>

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.**<sup>32</sup>

**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 (...).<sup>33</sup> 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”.<sup>34</sup>

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*<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

## **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”.<sup>37</sup>

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”.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>**

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.<sup>41</sup>

### 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, representativo, 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.

(...)<sup>42</sup>

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;

(...)<sup>43</sup>

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**

**De la 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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>**

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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>**

### 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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup> La Secretaría de Hacienda espera que en 2021 haya un rango de crecimiento entre 1.5 por ciento y 3.5 por ciento.<sup>51</sup> 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:  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.	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 <b>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.</b> 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.

(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
V. (...)	V. (...)
(...)	(...)
(...)	(...)
<b>Artículo 34.-</b> Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento.	
I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, en el cual:	
a) Se identifiquen los programas y proyectos de inversión en proceso de realización, así como aquellos 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 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	

**Artículo 34.-** Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento

I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, en el cual:

a) Se identifiquen los programas y proyectos de inversión y **proyectos de coordinación y asociación municipal** en proceso de realización, así como aquellos 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 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

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;	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 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 no cumple con las disposiciones aplicables, y	III. Registrar cada programa y proyecto de inversión y <b>proyecto de coordinación y asociación municipal</b> 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 <b>proyecto de coordinación y asociación municipal</b> no cumple con las disposiciones aplicables, y
IV. Los programas y proyectos 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 incrementar 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.	IV. Los programas y proyectos y <b>proyectos de coordinación y asociación municipal</b> 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 incrementar 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 <b>proyectos de coordinación y asociación municipal</b> .

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN

<b>Artículo 20.-</b> (...)	<b>Artículo 20.-</b> (...)
(...)	(...)
I. (...)	I. (...)
II. (...)	II. (...)
III. (...)	III. (...)
IV. (...);	IV. (...);
VI. (...)	VI. (...)
VII. (...)	VII. (...)
VIII. (...)	VIII. (...)
IX. (...)	IX. (...)
X. (...)	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 el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislación respectiva.	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 el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislación respectiva. <b>Podrá destinarse parte de los recursos distribuidos entre los municipios a proyectos de coordinación y asociación municipal.</b>
<b>Artículo 33.-</b> 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.	<b>Artículo 33.-</b> 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:	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, 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.	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, <b>proyectos de coordinación y asociación municipal</b> , 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.

(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)

Por lo expuesto se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de Coordinación Fiscal, para fortalecer los proyectos de coordinación y asociación municipal**

**Primero.** Se **reformen** las fracciones IV, inciso d), del artículo 19 y I, inciso a), II, III, IV y IV, inciso d), del artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 19.** (...)

I. (...)

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.

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 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

b) Se deroga.

c) En un 65 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios; y

d) En un 10 por ciento 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.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

V. (...)

(...)

(...)

**Artículo 34.** Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento

I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, en el cual

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 incrementar 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 *Ibidem*, 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](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](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](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](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](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%A9culo-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 Rodríguez, 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](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/images/REVISTA\\_A\\_P/rap119.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/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](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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986.html](http://www.secretariassenado.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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986.html](http://www.secretariassenado.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](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](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/w096700.pdf>>

45 Congreso de Jalisco (2000). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. H. Congreso del Estado de Jalisco*. Recuperado:

<<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-1490-1-10-20181029%20\(1\).pdf](file:///Users/office/Downloads/459-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1490-1-10-20181029%20(1).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/saladeprensa/boletines/2021/pib\\_eo/pib\\_eo2021\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/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](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](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/modules/mislibros/archivos/Analisis%20del%20asociativismo%20intermunicipal%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.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986.html](http://www.secretariasenado.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](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/Estatul/Puebla/wo96700.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](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](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/imagenes/Modulo\\_3\\_%20Intermunicipalidad.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/imagenes/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](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](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://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lfis/galindo\\_z\\_dl/capitulo1.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/galindo_z_dl/capitulo1.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputado Ariel Rodríguez Vázquez (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.**

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa 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.

### Argumentación<sup>1</sup>

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 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 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**


---

**LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**


---

«Iniciativa 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 encuentra 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 actualidad 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 gobierno

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 validados 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 instrumentos, 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 provisiones 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

**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).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa 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 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,<sup>1</sup> porque con ella se incorporaron figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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,<sup>4</sup>

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”.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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”,<sup>7</sup> 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 60. 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.”<sup>8</sup>

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,<sup>9</sup> 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;<sup>10</sup> 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...

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) <i>(Se contempla en otra iniciativa).</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) ...;  <b>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.</b>
--	---

	...
--	-----

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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

SE INSCRIBA EN LETRAS DE ORO EN  
EL MURO DE HONOR EL NOMBRE  
DE MARIANO OTERO

«Iniciativa de decreto, por el que se inscriba 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 retrato claramente las deficiencias de la sociedad mexicana de aquella época tratando en todo momento de construir soluciones dirigidas a la resolución de las mismas.

Por lo expuesto someto a consideración del pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Inscríbase 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).»

**Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa 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 protección 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.

### Argumentación<sup>1</sup>

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**

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).»

### **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

---

#### LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

---

«Iniciativa 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 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 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 trimestrales 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 unas 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 levantaron 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 mecanismos 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 reglas 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,

los 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 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 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 necesiten.

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 citados 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 localidad 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 Personas 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 mismo, 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 las 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 corres-

pondientes 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).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Desarrollo Social, para dictamen.**

---

### CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa 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.<sup>1</sup>

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.

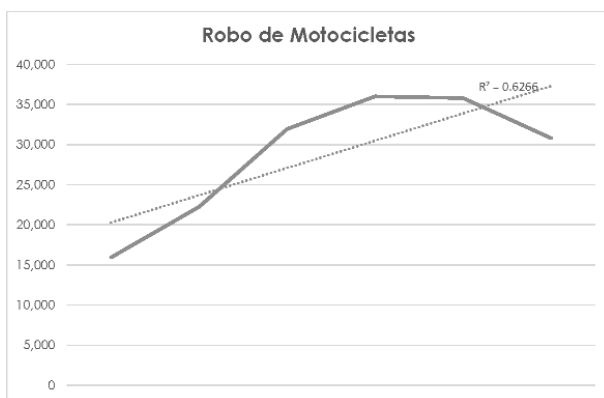
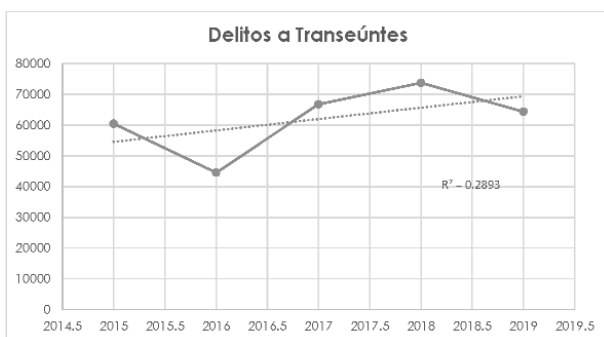
Parte de la estrategia utilizada se fundamente en reportes hechos por policías locales como la de la Ciudad de México que determinó dicha forma a partir del análisis de video vigilancia de la ciudad:

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 descende 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.<sup>2</sup>

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](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-peatonos-en-motos-dice-ssp>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

---

## LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Emmanuel Reyes Carmona, del Grupo Parlamentario de Morena

Quien suscribe, Emmanuel Reyes Carmona integrante del Grupo Parlamentario de Morena de 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; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### Planteamiento del problema

Todo servidor público debe actuar conforme a lo que establecen las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que sean aplicables a su empleo, cargo o comisión para cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de funciones, facultades y atribuciones; pero también es importante que quede establecido, que el servidor público debe actuar con absoluta transparencia, entendiéndola como un valor de la democracia, la cual permite establecer las condiciones básicas para ir eliminando los actos de corrupción que aún se encuentran enquistados en algunos sectores de la administración pública.

Para nadie es un mentira que la corrupción es el principal problema del país, el cual ha persistido por décadas enteras derivado de las malas actuaciones de quienes ostentaron cargos y recursos públicos, afectado a la sociedad, socavado la credibilidad en el Estado y sus instituciones, minado el Estado de derecho y propiciado inseguridad jurídica,

injusticia e incapacidad para garantizar y ejercer a plenitud derechos fundamentales.

Por ende, es necesario que toda la actuación de los servidores públicos sea transparente a efectos de recuperar la credibilidad de su encargo, y así, las y los ciudadanos regresen a ver a las instituciones públicas como un lugar de encuentro para la solución eficaz y efectiva de las necesidades que se desprendan.

### Argumentos

El principio de transparencia implica que el actuar de la administración se deje ver como a través de un cristal<sup>1</sup>. La transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, sin velos ni secretos, en una situación tanto pasiva como activa: dejar ver y mostrar.

Por lo tanto, el principio de transparencia obra como base fundamental del Estado democrático de Derecho; incentivado prácticas administrativas con un enfoque a los principios de legalidad e interés público<sup>2</sup>.

Por lo tanto la transparencia es uno de los valores éticos que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función, ya que el en el gobierno, además de un valor, es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad.

En consecuencia la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación<sup>3</sup>. Lo que implica que la transparencia debe facilitar el acto comunicativo entre el gobierno y ciudadano, una relación más comprensiva, al tiempo que permite ejercer vigilancia.

Si se concibe la transparencia como una política pública, se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en los que se manifestaría como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental.

En el texto vigente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 7, no se menciona expresamente nada relativo a la transparencia, lo cual debe ser considerado como elemental, pues trazar que los

Servidores Públicos deberán observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, el principio de transparencia, como una herramienta para poder determinar los errores, prevenirlos o corregirlos.

La transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, ya que es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales.

Por lo vertido, se propone una reforma al artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a saber:

#### Texto vigente

Artículo 7. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

...

#### Propuesta de reforma

Artículo 7. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, **transparencia**, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

...

Por lo expuesto, presento la iniciativa con proyecto de

#### Decreto por el que se reforma una disposición a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para quedar como sigue:

**Artículo 7.** Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de

disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, **transparencia**, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

...

#### Transitorio

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

#### Notas

1 Delpiazzo, Carlos E. "Transparencia en la contratación administrativa", en "Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni", FCU, 1 edición, abril 2005.

2 Brito, Mariano R. "Principio de legalidad e interés público en el Derecho Administrativo", LJU T. 90 (1985), página 11.

3 Eduardo, Guerrero Gutiérrez, Para entender la transparencia, Nostra Ediciones, China, 2008, páginas 11-12.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.—  
Diputado Emmanuel Reyes Carmona (rúbrica).»

#### Se turna a la Comisión de Transparencia Anticorrupción, para dictamen.

---

### LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada Gloria Romero León, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 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 los

artículos 142, 143 y se adiciona el artículo 143 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de que los subsidios otorgados para la seguridad pública contribuyan a fortalecer de manera eficiente sus instituciones, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

### 1. Antecedentes

Atendiendo a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución política después de la reforma del 31 de diciembre de 1994, respecto a la obligación del Estado de velar por la seguridad pública y la responsabilidad de las instituciones policiales del país de organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, con el propósito de aminorar las afectaciones en el desarrollo armónico de la sociedad y de la paz pública generados por la violencia, en el 2000, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la cual se establecieron las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), a fin de prevenir la comisión de ilícitos del fuero federal para garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país, con profesionalismo, honestidad y eficiencia; y coadyuvar al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico, misma que desapareció en 2013, asumiendo sus funciones la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, se reconoció que en materia de inseguridad pública había un incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que creaba un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, dando lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social, generando falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones, provocando que no sean denunciados muchos delitos, así como carencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito.

De conformidad con el PND 2007-2012, en el eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad”, se propuso proteger la integridad y los derechos de las personas, a efecto de garantizar la plena vigencia del estado de derecho y propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México, en donde, implementando un Nuevo Modelo Policial se apostó por profesionalizar los cuerpos de seguridad para mejorar su eficacia y recuperar la confianza de la ciudadanía.

Como consecuencia, en el 2008 se inició con el programa presupuestario Subsemun “Otorgamiento de Subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal” con el propósito de fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados cuando tengan a cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Dichos subsidios eran destinados para profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones y fomentar el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito.

A partir de la reforma del artículo 21 constitucional, el 2 de enero de 2009, con el fin de regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estableció entre sus objetivos la homologación de la carrera policial, la profesionalización y el régimen disciplinario en las instituciones encargadas de la política, quedando como el responsable de coordinar y definir las políticas públicas del SNSP el Consejo Nacional de Seguridad Pública y como órgano operativo del sistema el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); misma ley que en su artículo 2o. señala a la seguridad pública como “...una función a cargo de la federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos...”.

Atendiendo nuevamente al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública se estableció en 2011 un nuevo programa presupuestario en la materia, el SPA, como el “Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial”, en el cual se buscó apoyar que las entidades federativas contaran con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial para el fortalecimiento de sus instituciones.

A pesar de lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se señaló que en 2011 el 58.0 por ciento de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación y se precisó que la problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia

integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales, ya que a pesar de que las instituciones realizaron diversos esfuerzos para mejorar, los índices de delincuencia se mantuvieron elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones deterioraron la confianza de los ciudadanos, por lo cual, en este plan se indicó como prioridad, en términos de seguridad pública, la prevención del delito así como la profesionalización policial.

En 2014 se implementó un nuevo programa presupuestario, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública, atendiendo los cinco Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y orientado a los diez Programas con Prioridad Nacional, sin embargo, a pesar de los ya tres programas en función durante este periodo, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016- 2017, en cuanto al nivel de confianza en autoridades de seguridad pública, nacional, procuración e impartición de justicia, según los resultados respecto de la percepción de corrupción, el 77.7 por ciento de la población (71,712,388 personas) percibió que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 68.1 por ciento y en el octavo lugar, de las instituciones valoradas, se encontró la Policía Federal con 57.2 por ciento.

Motivo por el cual en 2016 se fusionaron los programas Subsemun y SPA creándose el Fortaseg, un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad. Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia, siendo el objetivo general del programa apoyar al fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Beneficiarios mediante la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública y de manera complementaria al fortalecimiento tecnológico, de equipo e

infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género. En esencia, la diferencia principal con el Subsemun es que el Fortaseg se basa en el desarrollo de las personas.

Que si bien todos los programas que se han estado implementado hasta la fecha han generado un impacto positivo dentro de la instituciones de seguridad pública, siguen existiendo áreas de oportunidad para incrementar aún más pragmáticamente los resultados, pues a pesar de las medidas implementadas hasta ahora, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 reveló que se sigue considerando a nivel nacional con un 67.2 por ciento de la población, a la inseguridad como el problema más importante siendo la principal preocupación de los ciudadanos.

### Antecedentes del programa presupuestario Fortaseg

Las funciones que desempeña el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) comprenden la asignación, ministración y seguimiento del ejercicio de los recursos otorgados mediante fondos y subsidios en materia de seguridad pública.

En el acuerdo 10/XXXI/11 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2011, el Consejo Nacional de Seguridad Pública instruyó, en el ejercicio de los recursos tanto federales como locales, la implementación de los siguientes programas:

PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL A CARGO DEL SESNSP		
Año de Inicio	Programa Presupuestario	Objetivo
2008	U002 "Otorgamiento de Subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal" (SUBSEMUN).	Fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados cuando tengan a cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
2011	U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (SPA).	Apoyar a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial para el fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en materia de mando policial.

En el ejercicio fiscal de 2016 estos se fusionaron (U002 y U003) creando el U007, también denominado Fortaseg "Subsidios en materia de seguridad pública" con el propósito de agilizar la transferencia de apoyos a las entidades federativas, haciendo más eficiente el uso de los recursos públicos y evitando duplicidades; con él se buscó establecer un mecanismo de coordinación entre la federación y los beneficiarios del subsidio, a fin de que contaran con recursos

para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública, bajo un esquema homologado de profesionalización, equipamiento e infraestructura.

Es decir el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun) el cual había estado vigente desde el 2008, junto con el SPA se reestructuró y desde 2016 se convierten en el Programa de Fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública (Fortaseg), que de igual forma se trata un subsidio dirigido a los municipios y su seguridad, pero es completamente distinto en cuanto a sus metas y objetivos; si bien el Subsemun estaba orientado a adquirir equipamiento e infraestructura fundamentalmente, tratándose de inversiones a corto plazo; el Fortaseg invierte en la profesionalización de las personas, tratándose de una inversión a largo plazo, otorgándoles de forma inicial el 50 por ciento de los recursos y el 50 por ciento restante en la medida que le comprueben al SESNSP que han invertido en capacitación, condicionado ante todo, que se dé prioridad a la profesionalización.

Se destinan los recursos a evaluaciones de control de confianza, nivelación académica, formación inicial, continua y mandos, formación en sistema de justicia penal y sistemas complementarios, derechos humanos, equidad de género y cultura de la legalidad; así como a evaluación de competencias básicas de la función policial, evaluación del desempeño, y en equipamiento de los elementos incluidos uniformes, prendas de protección, equipo de defensa y seguridad.

En 2017, el SESNSP identificó que el problema público que se busca atender consistió en que “los elementos de las instituciones de seguridad pública municipales tienen áreas de mejora en materia de profesionalización”, debido a que no cuentan con evaluaciones de control de confianza; presentan carencias en materia de capacitación; tienen deficiencias en competencias básicas, y muestran bajos niveles de desempeño, por lo que se autorizó el programa presupuestario U007 con el propósito que las instituciones de seguridad pública municipales de los beneficiarios del subsidio se fortalecieran al contar con elementos con características para ser certificados a través de la aprobación en control de confianza, en desempeño y en competencias básicas y con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia, mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipales de los beneficiarios del subsidio, para lo cual se le asignaron al SESNSP 5,000,000.0 miles de pesos.

Se encarga de fortalecer la seguridad de 300 municipios, mismos que reflejan los mayores problemas, pues concentran aproximadamente el 80 por ciento de la población y el 70 por ciento de la incidencia delictiva de todo el país, permitiendo focalizar en estos las soluciones con las aportaciones, apoyando así gran parte de la problemática en materia de seguridad, teniendo una cobertura muy representativa; dichas asignaciones para los estados se seleccionan tomando en consideración diversas características como son la población, el número de policías en activo, la incidencia delictiva, la forma en que se ha combatido esa incidencia, su conurbación con municipios de alta incidencia y áreas metropolitanas o si se trata de un sitio turístico.

Este programa presupuestario otorga un apoyo con recursos federales a las instituciones de seguridad pública municipales que deciden participar en el programa, y los municipios son los responsables de llevar a cabo los cursos de capacitación, así como de evaluar el desempeño, las competencias básicas y el control de confianza de los elementos policiales y está orientado a la entrega de subsidios no sujetos a reglas de operación mismos que, en su caso, se otorgan mediante convenios.

Al respecto se han identificado como áreas de oportunidad la sistematización, identificación y simplificación de la información indispensable para poder dar un mejor seguimiento al subsidio y sus beneficiarios, logrando así una mejora en los niveles de eficacia y calidad, estructurando en la medida de lo posible la información que debe ser generada y revisada por parte de los involucrados para su obtención.

## 2. Justificación

El problema de la seguridad pública es complejo, y se aplica bajo dos principios fundamentales: el primero es que en un Estado de derecho, la autoridad sólo puede realizar aquello que le permita la ley que lo rige; y el segundo, la existencia de una gran número de instituciones participantes pertenecientes tanto a la federación como al estado y los municipios, en la que cada ámbito cuenta con un marco normativo específico y con políticas a seguir en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como se reflejó anteriormente, ante el incremento de la inseguridad en los últimos años, se han incrementado asimismo programas, proyectos y acciones que abarcan diversos aspectos de la seguridad pública, como son la profesionalización, la capacitación, el diseño de modelos de

organización policial, programas de reorganización, comités ciudadanos, juntas de coordinación, jornadas para la seguridad, acuerdos por la seguridad, entre otros. Se ha reformado la constitución, se han decretado nuevas leyes, se han ajustado distintos ordenamientos y se han incrementado las penas para los delitos más comunes; sin embargo una realidad persistente consiste en que la delincuencia en México corresponde en su gran mayoría al fuero común, siendo por lo tanto responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales enfrentar esta problemática.

En promedio de los últimos 15 años el noventa y cuatro por ciento de los delitos denunciados corresponde al fuero común y únicamente seis por ciento al fuero federal, lo cual implica que la responsabilidad de prevenir, procurar y administrar justicia corresponde en un 94 por ciento a los estados y, en su frase de prevención, de los municipios, mientras que el 6 por ciento son responsabilidad del gobierno federal, por lo tanto, en términos de la seguridad pública, la mayor parte de la responsabilidad recae en los gobiernos estatales y municipales.

Por lo anterior se han creado fondos y subsidios para los estados y los municipios como apoyo en el ejercicio de sus funciones, que actualmente en el caso concreto del financiamiento de la seguridad pública existen al menos dos programas federales tratando de atender el problema, destinados a los gobiernos locales: el Fortaseg y el FASP, que si bien han reflejado mejoras, el progreso no ha sido suficiente debido a la falta de coordinación, colaboración y esfuerzos conjuntos entre los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno.

El Fortaseg es una política pública diseñada para aprovechar las potencialidades de los municipios pretendiendo superar algunas de sus limitantes en relación a la seguridad pública, como son las administrativas y financieras, destacando los programas de profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos policiales; el fortalecimiento tecnológico, mejora del equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, la prevención social de la violencia y delincuencia; y no menos importante, la capacitación en materia de derechos humanos y de igualdad de género, entre otras medidas.

De acuerdo con la revisión de la Cuenta Pública 2017 realizada por la Auditoría Superior de la Federación, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública operó de manera inercial y con deficiencias el programa Fortaseg (U007), ya que si bien otorgó 4,971,700.0

miles de pesos (99.4 por ciento) de los 5,000,000.0 miles de pesos aprobados en el PEF, a 300 municipios de las 32 entidades federativas, los resultados mostraron que el subsidio tuvo una baja cobertura, debido a que de los 338,343 elementos policiales en activo, en 2017, se capacitó al 55.0 por ciento (186,233); el 87.2 por ciento (295,140) acreditó los controles de confianza; 3.0 por ciento (10,231) calificó en competencias básicas, y el 10.6 por ciento (36,007) en desempeño; mientras que desconoció si se está avanzando en la atención del problema público, debido a que no cuenta con indicadores que le permitieran medir su contribución al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal, a fin de proteger a la población de los 300 municipios beneficiarios.

1. Respecto al diseño del programa Fortaseg (U007) “Subsidios en materia de seguridad pública” en el 2017, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el principal problema consistió en que “los elementos de las instituciones de seguridad pública municipales tienen áreas de mejora en materia de profesionalización”, lo cual provoca que las instituciones se debiliten y que haya altos niveles de incidencia delictiva.

2. Respecto a la validación y verificación de los planes y programas de capacitación en 2017 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se fijó validar y verificar el 100.0 por ciento de los programas de capacitación remitidos por los municipios beneficiarios del subsidio de lo cual se comprobó que los estados de Morelos, Sinaloa, Tamaulipas y la Ciudad de México contaron con la validación del 100 por ciento de los cursos de capacitación programados; Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas validaron entre el 80.0 y el 99.0 por ciento de los cursos que ofrecieron y, Baja California, Baja California Sur y Chihuahua obtuvieron la aprobación de entre 50.0 y 79.9 por ciento de los cursos que impartieron.

Asimismo, se verificó que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública recibió 1,997 programas de capacitación para revisión, de los cuales 1,841 (92.2 por ciento) fueron validados, mientras que los 156 (7.8 por ciento) restantes no cumplieron con los elementos metodológicos establecidos en el Programa



Rector de Profesionalización, aunado a que si bien el SESNSP es el encargo de llevar a cabo la revisión de los programas, son los municipios los responsables del contenido y desarrollo de la capacitación que se imparte.

El Secretariado Ejecutivo tampoco dispuso de información del 322 cursos que se validaron o registraron por lo que sería funcional desarrollar dentro del “Sistema de Registro de Información para el Seguimiento del Subsidio” (RISS), un módulo que permita dar seguimiento a las capacitaciones reportadas por los beneficiarios, mediante un formato de verificación y reporte de cumplimiento de metas, es decir, que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública implemente un sistema que le permita obtener información, a fin de verificar que los cursos impartidos contribuyen al fortalecimiento del Estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública en materia de desarrollo y profesionalización policial.

3. En cuanto a los elementos evaluados y acreditados en competencias básicas en 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tuvo un nivel de cumplimiento del 38.2 por ciento, al evaluar a 13,574 elementos policiales municipales en activo de los 35,549 convenidos. Asimismo, su planeación tuvo un alcance mínimo, lo cual implicó que no se tuviera certeza de que los elementos municipales contaran con los conocimientos básicos para cumplir con su deber; además, careció de mecanismos de seguimiento que le permitieran garantizar el cumplimiento de las metas convenidas con los municipios.

Durante la revisión, se observó que la entidad fiscalizada presentó serias deficiencias en el proceso de planeación y de programación para determinar las metas anuales en la aplicación de las evaluaciones de competencias básicas y de desempeño, ya que no se consideró la capacidad operativa real y la asignación de recursos. En la programación, tampoco se previó el riesgo originado por el cambio en la metodología para evaluar las competencias básicas y el desempeño de los elementos policiales por lo que la aplicación de las pruebas se inició en el último trimestre de 2017, situación que ocasionó un desfase en el cumplimiento de la profesionalización de los policías municipales en activo. Asimismo, se identificó que el SESNSP careció de mecanismos para dar seguimiento a las actividades, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas convenidas con los municipios beneficiarios en materia de capacitación, evaluación de

control de confianza, de competencias básicas y del desempeño de los elementos que integran las instituciones de seguridad pública municipal, en contra de lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que indica que las dependencias y entidades que otorguen subsidios deberán “incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación, y procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden”.

4. De los elementos evaluados y acreditados en desempeño en 2017, respecto a la aplicación de las evaluaciones, de 338,343 elementos en activo, sólo se evaluó al 10.8 por ciento (36,450); además, mediante la revisión de los registros del SESNSP se identificó que, el estado de Nayarit no evaluó el desempeño de ninguno de sus elementos de seguridad. Al respecto, el SESNSP manifestó que está facultado para “incidir en la decisión de Nayarit o de cualquier otro municipio de evaluar o no a los integrantes de sus instituciones de seguridad pública, ya que el proceso de concertación al que convoca el SESNSP tiene como base el acuerdo de voluntades entre los beneficiarios y el Órgano administrativo desconcentrado, y son los propios municipios quienes ejercen su decisión libre y soberana”.

Mediante la revisión de los registros internos del Secretariado se comprobó que, en 2017, se alcanzó un cumplimiento del 83.2 por ciento del indicador “Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de desempeño del Fortaseg 2017”, al evaluar a 36,450 de los 43,808 elementos policiales municipales convenidos.

Se constató que los 43,808 elementos policiales convenidos a evaluar el desempeño representaron solo el 12.9 por ciento de los 338,343 elementos en activo, por lo que la planeación tuvo un alcance mínimo, implicando que no hubiera certeza de que todos los elementos municipales contaran con el grado de eficacia y eficiencia necesarios para realizar sus funciones en cuanto a la prevención y persecución de los delitos, adicionalmente a que de los 36,450 policías municipales evaluados, el 98.8 por ciento (36,007) obtuvo la acreditación, y el 1.2 por ciento (443) restante no aprobó, lo cual significa que en 2017, el SESNSP desconoció el desempeño del 89.4 por ciento (302,336) de los 338,343 elementos policiales, debido a que no fueron evaluados o no acreditaron las pruebas y adicionalmente respecto del procedimiento aplicado a los elementos policiales que no acreditaron las

evaluaciones de desempeño, el SESNSP carece de facultades para sancionar a aquellos a los que no pasen la prueba, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de los Lineamientos para la emisión del Certificado Único Policial.

En 2018, se realizaron 288 diagnósticos para conocer las necesidades de los municipios beneficiarios del Fortaseg, de lo cual se identificaron algunas deficiencias ya que 4 municipios no programaron el 50 por ciento de la meta establecida; 31 programaron un número mayor de elementos por evaluar de los que reportaron sin evaluación; 7 tuvieron errores de llenado del diagnóstico, y 18 no tuvieron información respecto de los elementos que carecen de evaluación, siendo esto entonces, un indicador de la existencia de fallas en la elaboración de los diagnósticos

Motivo por el cual el SESNSP debería implementar un sistema que le permita garantizar que la información de los diagnósticos esté completa, actualizada y sea congruente con las necesidades del municipio, así como verificar la programación de las metas convenidas con los municipios en relación con la aplicación de evaluaciones del desempeño, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

5. En el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal, respecto de las evaluaciones de control de confianza, en el indicador “Porcentaje de aspirantes y elementos de las instituciones de seguridad pública municipales beneficiarias del subsidio que aprobaron su evaluación de Control de Confianza”, con recursos del Fortaseg 2017, se desconoció si el 12.8 por ciento (43,203) de los 338,343 elementos policiales en activo contaron con los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez y lealtad, debido a que no fueron evaluados o no acreditaron las pruebas de control de confianza.

En cuanto al indicador “Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de competencias básicas del Fortaseg 2017” el SESNSP desconoció si el 97.0 por ciento (328,112) de los 338,343 elementos policiales contó con las competencias básicas, debido a que en 2017, sólo el 3.0 por ciento (10,231) del total de policías acreditó la prueba de competencias básicas.

Respecto al índice de aprobación, solo el 10.6 por ciento (36,005) de los 338,343 elementos en activo obtuvo un resultado favorable en la evaluación de desempeño, es decir que en 2017, el ente fiscalizado desconoció si el 89.4 por

ciento (302,338) de los 338,343 elementos policiales en activo contaron con un desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos, debido a que no fueron evaluados o no acreditaron las pruebas de desempeño.

En concreto en 2017 el SESNSP otorgó 4,971,700.0 miles de pesos del subsidio a 300 municipios en las 32 entidades federativas, para atender las causas del problema público de que “elementos de las instituciones de seguridad pública municipales cuentan con áreas de mejora en materia de profesionalización”, por lo que mediante los recursos otorgados, de los 338,343 elementos policiales en activo, se capacitó al 55.0 por ciento (186,233); se acreditó al 87.2 por ciento (295,140) en controles de confianza; al 3.0 por ciento (10,231) en competencias básicas, y al 10.6 por ciento (36,005) en desempeño; en consecuencia, el ente fiscalizado desconoció su contribución a mejorar las condiciones de seguridad pública, mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipales, para reducir los niveles de delincuencia y violencia en los municipios beneficiarios del Fortaseg.

Por lo que se debería de establecer un indicador que sirva como mecanismo para medir el porcentaje del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública que cuentan con el Certificado Único Policial (CUP), el cual se encuentra definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública como una herramienta que acredita que el personal que integra las instituciones de seguridad pública tenga el perfil, los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones.

6. En cuanto a su Sistema de Control Interno Institucional el SESNSP cumplió con 96.1 por ciento (25) de los elementos de control; presentando debilidades en el 3.9 por ciento (1) en lo relativo a las “Actividades de Control”, debido a que operó sistemas que permitieron seleccionar y realizar las actividades relacionadas con el Programa presupuestario; proporcionó el programa de trabajo de control interno y evaluó el desempeño de los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades; sin embargo, no dispuso de mecanismos para dar seguimiento a las actividades que permitan asegurar el cumplimiento de las metas convenidas. Asimismo, se identificaron serias deficiencias en el proceso de planeación y de programación para determinar las metas anuales en la aplicación de las evaluaciones de competencias básicas y de desempeño, ya que no se consideró la capacidad operativa real y la asignación de recursos, por lo que el sistema de control de la entidad fiscalizada no garantizó el

adecuado funcionamiento de los procesos relacionados con los “Elementos evaluados y acreditados en competencias básicas”, y “Elementos evaluados y acreditados en desempeño”, en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo segundo, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

7. De la rendición de cuentas, en los reportes para la Cuenta Pública 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública informó que erogó el 97.1 por ciento (4,853,470.1 miles de pesos) de los 5,000,000.0 miles de pesos presupuestados, siendo inferior en un 2.9 por ciento del presupuesto aprobado; y si bien reportó el avance de los indicadores presentados en la MIR del Programa referentes al porcentaje de elementos policiales municipales capacitados y evaluados, así como al otorgamiento del subsidio, no informó cómo sus trabajos fortalecieron las instituciones de seguridad pública, ni en qué medida atendió el problema en cuanto a que “los elementos de las instituciones de seguridad pública municipales cuentan con áreas de mejora en materia de profesionalización”.

### 8. De la Consecuencias Sociales

En concreto, en 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública operó de manera inercial y con deficiencias el programa, otorgando 4,971,700.0 miles de pesos (99.4 por ciento) de los 5,000,000.0 miles de pesos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la entrega a 300 municipios de las 32 entidades federativas, a fin de atender las causas del problema público de que “elementos de las instituciones de seguridad pública municipales cuentan con áreas de mejora en materia de profesionalización”; los resultados mostraron que el subsidio tuvo una baja cobertura, debido a que de los 338,343 elementos policiales en activo, se capacitó al 55.0 por ciento (186,233); se acreditó al 87.2 por ciento (295,140) en controles de confianza; al 3.0 por ciento (10,231) en competencias básicas, y al 10.6 por ciento (36,007) en desempeño; en consecuencia, desconoció si se avanzó en la atención del problema público, debido a que no cuenta con indicadores que le permitan cuantificar su contribución, mediante este conjunto de acciones, al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal, a fin de proteger a la población de los 300 municipios beneficiarios del Fortaseg, es decir desconoció su contribución a mejorar las condiciones de seguridad pública y careció de información confiable sobre los resultados obtenidos mediante la implementación del programa.

Si bien el programa Fortaseg ha tenido algunas deficiencias, de manera general es de gran importancia y genera un impacto en las entidades federativas y municipios en cuanto a la mejora en materia de seguridad pública, por lo que resulta también preocupante en que para el año que corre, dicho fondo no haya sido considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo cual sería oportuna implementar su obligatoriedad en cada Presupuesto de Egresos así como implementar mecanismos de corresponsabilidad, a efecto de que los subsidios otorgados contribuyan a fortalecer las instituciones de seguridad pública; así como mecanismos de control que le permitan disponer de un sistema de planeación de las actividades de capacitación y de las evaluaciones a los elementos policiales municipales, a fin de cubrir las necesidades de los municipios beneficiarios; dar seguimiento a los compromisos convenidos que permitan asegurar el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales en cuanto a la aplicación de las evaluaciones de control de confianza, competencias básicas; y diseñar procedimientos y mecanismos que garanticen un sistema de información confiable, veraz y oportuno para la toma de decisiones.

### 3. Contenido

La inseguridad y la violencia asociada a la misma se consideran un problema grave y crítico que enfrenta la sociedad mexicana en la actualidad. Para atender este problema se han modificado diversas leyes, se han implementado diversas estrategias de combate a la delincuencia y se han diseñado programas para apoyar a los estados y municipios a mejorar sus programas de seguridad pública (FASP, Fortaseg). Se ha destinado una cantidad considerable de recursos a este problema y si bien ha habido grandes cambios y mejoras en este aspecto existen áreas de oportunidad para hacer aún más efectivos la implementación de los subsidios estableciendo una corresponsabilidad entre los municipios y el SESNSP.

En la Exposición de motivos del PEF 2017 respecto a mejorar las condiciones de seguridad y justicia se dispuso que “garantizar la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos es una responsabilidad que tiene que construirse de manera conjunta con el compromiso y la colaboración efectiva entre los tres órdenes de gobierno...”. Este esfuerzo se ha visto reflejado en el impulso y fortalecimiento de programas y apoyos con acciones de profesionalización y certificación, así como con el desarrollo de las instituciones de seguridad pública con la implementación de programas como es el Fortaseg, siendo este de suma importancia al atender las

carencias institucionales en materia de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, contribuyendo a la profesionalización, certificación y equipamiento del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública, sin embargo aún existen deficiencias y limitantes en el programa, principalmente por la carencia de mecanismos que le permitan al SESNSP dar seguimiento a los compromisos convenidos con los municipios beneficiados y porque este fondo no es aún obligatorio en el Presupuesto de Egresos.

A pesar de que las dependencias federales coordinadoras han atendido las problemáticas en relación a insuficiencias, ambigüedades e inconsistencias en la normativa de los programas en materia de seguridad pública, con el fin de apoyar a un ejercicio más eficiente, ágil y transparente de los recursos federales transferidos, persisten aún elementos que no favorecen un ejercicio oportuno y eficiente de esos recursos en contraste con las limitadas capacidades institucionales de las administraciones municipales, traduciéndose en importes significativos de recursos no ejercidos y otras insuficiencias en la gestión de los mismos, por lo que se **busca promover la intervención coordinada de instituciones federales, estatales y municipales para fortalecer la instituciones de seguridad pública, a fin de reducir riesgos y contribuir a la creación de comunidades seguras.**

La inseguridad pública y el buen funcionamiento de los programas diseñados para su combate son estratégicos para la mejora del país. En este sentido la implementación de programas exitosos que cumplan sus objetivos son una condición necesaria por lo que para contribuir al máximo con este objetivo, con fundamento en lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de este órgano legislativo el siguiente:

**Decreto por el que se reforma los artículos 142, 143 y se adiciona el artículo 143 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 142.** Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública...

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública deberán ser contemplados de manera obligatoria en el Presupuesto de Egresos de la Federación y serán

distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 143 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 143.** Para efectos de control, vigilancia, transparencia y supervisión del manejo de los recursos...

I. ...

a) ...

b) ...

II. ...

**III. Verificar que la entidad federativa o municipio está haciendo uso eficiente e íntegro del fondo en los fines convenidos, para que de lo contrario se establezcan los lineamientos necesarios a fin reorientar los recursos a otro municipio o entidad, y**

...

...

**Artículo Tercero.** Se adiciona el artículo 143 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 143 Bis.** El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encargará, en coadyuvancia y corresponsabilidad con cada una de las entidades federativas y de los municipios que obtengan recursos federales destinados a la seguridad pública de:

**I. Desarrollar un sistema que le permita al Secretariado dar seguimiento a los programas de capacitación y profesionalización emitidos con fondos de ayuda federal, reportadas por el municipio, mediante un formato de verificación y reporte del**

cumplimiento de las metas establecidos en los convenios celebrados entre ambas partes en cuanto a la aplicación de las evaluaciones de control de confianza y competencias básicas, verificando que contribuyan al fortalecimiento del Estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública en materia de desarrollo y profesionalización policial.

**II. Establecer un indicador que sirva como mecanismo para medir el porcentaje del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública que cuentan con el Certificado Único Policial**

**III. Implementar un sistema que les permita garantizar que la información de los diagnósticos esté completa, actualizada y sea congruente con las necesidades del municipio, así como verificar la programación de las metas convenidas con el mismo en relación con la aplicación de evaluaciones del desempeño y competencias básicas.**

**IV. Coordinar el proceso de planeación y de programación para determinar las metas anuales en la aplicación de las evaluaciones de competencias básicas y de desempeño, la cual deberá considerar como mínimo la evaluación del 20 por ciento de los policías en activo mediante la disposición de un sistema de planeación de las actividades de capacitación y de las evaluaciones, tomando en consideración las necesidades de cada municipio.**

**V. Garantizar el adecuado funcionamiento de los procesos relacionados con los elementos evaluados y acreditados en competencias básicas y elementos evaluados y acreditados en desempeño.**

**VI. Contar con información confiable sobre los resultados obtenidos mediante la implementación del programa, siendo el municipio el obligado de comunicarnos dichos resultados al Secretariado**

**VII. Diseñar procedimientos y mecanismos que garanticen un sistema de información confiable, veraz y oportuna para la toma de decisiones en la entrega de los fondos.**

#### Transitorios

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

**Segundo.** El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las entidades federativas y los municipios dispondrán de 180 días para cumplir con las obligaciones establecidas en el presente decreto.

**Tercero.** Las obligaciones que se generen con motivo de la aplicación del presente decreto deberán ser ejercidas con los recursos que le sean asignados a las instancias y dependencias para este fin.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputada Gloria Romero León (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.**

---

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma la fracción II, inciso n), 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 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,<sup>1</sup> porque con ella se incorporaron figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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”.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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”,<sup>7</sup> 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.”<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

Ahora bien, 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 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, órgano constitucional autónomo que se encarga de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir



recomendaciones en los términos legales, estableciendo las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones;<sup>10</sup> 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 dicho Consejo sea contemplado 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.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 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 26, apartado C, 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 l), en la fracción II, del artículo 105 constitucional para incorporar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 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... 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) ...;	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) <i>(Se contempla en otra iniciativa);</i> k) <i>(Se contempla en otra iniciativa);</i> l) <i>(Se contempla en otra iniciativa);</i> m) <i>(Se contempla en otra iniciativa);</i> ...	i) ...; j) ...; k) ...; l) ...; m) ...; n) <b>El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en contra de 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;</b> ...

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) ...;

l) ...;

m) ...;

**n) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en contra de leyes de carácter federal y locales, 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 [1]<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 Artículo 26, apartado C, 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

## LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 56 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, 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 reforma y adiciona la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Generalmente se habla de juventud, o juventudes, haciendo referencia a personas de entre 15 y los 30 años de edad; se identifican como gente que, por su edad, han dejado de ser considerados como niños o, incluso, como adolescentes.

“No existe una definición internacional universalmente aceptada del grupo de edad que comprende el concepto de juventud. Sin embargo, con fines estadísticos, la Organización de las Naciones Unidas, sin perjuicio de cualquier otra definición hecha por los Estados miembros, definen a los jóvenes como aquellas personas de entre 15 y 24 años”.<sup>1</sup>

El estudio de la juventud es una materia amplia y variada, abarca ámbitos que van desde la sociología, la medicina y la psicología, hasta el derecho y cuestiones que tienen que ver con conductas nocivas en contra de la sociedad.

Con relación a los derechos de los jóvenes, el orden jurídico en México establece en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La Ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos.<sup>2</sup>

Y si bien es cierto que los jóvenes son sujetos de derechos y obligaciones que se establecen en el orden jurídico nacional, es verdad también que igual se enfrentan a situaciones de estigmatización, y se les ubica dentro de ciertos estereotipos que llegan a derivar en actos de discriminación social, y, al mismo tiempo, se les exige asumir modelos y conductas que no necesariamente coinciden con sus expectativas o sus preferencias.

De ahí que no resulte fácil identificar y entender las causas, las motivaciones, los incentivos, las pautas y las formas que configuran las personalidades juveniles que acaban cometiendo delitos y que, en consecuencia, acaban en prisión.

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2020, en 2019 ingresaron mil 809 personas en los centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes, con diferentes rangos de edad: 2.2 por ciento, 14 años; 9.4, 15 años; 17.9, 16 años; 28.9, 17 años; y 41.5, 18 años. En cuanto a nivel de escolaridad, se registró 42.7 con secundaria, 29.8 con preparatoria, 29.8 con primaria, 1.8 sin ninguna escolaridad y 0.7 con carrera técnica o comercial.<sup>3</sup>

Esta realidad nos remite necesariamente a una situación que enfrentan no solo los adolescentes que se encuentran internados, sino también los que egresan del centro especializado de tratamiento o internamiento, ya que, además de la privación de su libertad, pareciera que igual se les priva de las oportunidades de gozar de los derechos que la propia Constitución les otorga.

La privación de la libertad no puede ni debe ser excusa para restringir o conculcar derechos fundamentales. En este sentido, la Constitución establece en el artículo 18, párrafo segundo:

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, observando los beneficios que para él prevé la ley.<sup>4</sup>

Es decir, en relación al derecho al trabajo, los adolescentes que se encuentran privados de su libertad, en un centro especializado de tratamiento o internamiento, deben de tener aseguradas las mismas oportunidades de contar con un trabajo remunerado y con la capacitación necesaria para ello.

Debe considerarse que si ya los jóvenes enfrentan serios problemas para incorporarse al mercado laboral, la situación es todavía más complicada para quienes se encuentran privados de su libertad y, aun cuando egresan del centro especializado de tratamiento o internamiento, tienen que enfrentar la discriminación o, en el mejor de los casos, aceptar empleos mal remunerados; todo lo cual se complica para quienes tienen una situación de vulnerabilidad, como padecer alguna discapacidad, ser migrante, pertenecer a la comunidad de la diversidad sexual, o no tener la educación o capacitación necesaria para obtener un trabajo bien pagado.

Es necesario establecer los mecanismos legales necesarios para que las empresas puedan participar en esquemas que brinden a los internos la posibilidad de capacitarse y de trabajar para obtener una remuneración adecuada para su manutención en el interior del centro especializado de tratamiento o internamiento, o bien para cuando obtengan su libertad puedan tener mayor margen de oportunidad para obtener un trabajo. El esquema que parece idóneo para este propósito es el del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual se centra en un modelo de corresponsabilidad social entre los sectores público, privado y social destinado a ofrecer a los jóvenes un espacio, apoyos y actividades estructuradas para desarrollar o fortalecer hábitos de trabajo y habilidades técnicas que promuevan la inclusión social e incrementen sus posibilidades de empleabilidad a futuro, y pueden recibir beca y seguro médico por parte del Programa.<sup>5</sup>

Pero este Programa va dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian; es decir, no pudiera ser replicado para adolescentes que se encuentran en un centro especializado de tratamiento o internamiento, toda vez que ahí se encuentran a quienes se atribuye la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.<sup>6</sup>

Sin embargo, la premisa que sustenta dicho Programa, de apoyar económicamente a jóvenes que no trabajan ni estudian, sí puede ser instrumentada para el caso de los adolescentes que se encuentran en un centro especializado de tratamiento o internamiento, con la colaboración de empresas, talleres, negocios, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas o personas físicas con actividades productivas.

La propia Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, prevé en su artículo 56, que: “Durante la

ejecución de las medidas se dará prioridad a las actividades de capacitación para el trabajo, a fin de garantizar la inserción laboral y productiva de la persona adolescente en edad permitida, evitando que implique la realización de acciones que puedan ser clasificadas como trabajo peligroso o explotación laboral infantil”.<sup>7</sup>

En este sentido, la presente Iniciativa tiene el objetivo de ampliar el alcance de este precepto legal, adicionando un párrafo en el que se establezca que las autoridades competentes promoverán que empresas, talleres, negocios, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas o personas físicas con actividades productivas puedan impartir capacitación laboral a los adolescentes que se encuentren en el centro especializado, que les permitan desarrollar o fortalecer competencias laborales y aptitudes técnicas y que sirvan para incrementar sus posibilidades de empleabilidad al reincorporarse a la sociedad.

Asimismo, señalar puntualmente, en la misma adición, que durante el tiempo que dure la capacitación, se preverá la entrega de un apoyo económico a los aprendices, el cual podrá ser cubierto por las propias autoridades del centro especializado y/o por los capacitadores.

Consideramos que con esta propuesta se estará brindando una posibilidad a los adolescentes que, por diferentes causas, se han visto en la situación de cometer algún tipo de conducta delictiva en una edad que es determinante en la formación de su personalidad, y en la que el trabajo y el desarrollo de sus habilidades son aspectos que definen en gran medida su desarrollo personal.

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

### **Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**

**Único.** Se **adiciona** un párrafo segundo al artículo 56 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 56. Trabajo

[...]

**Las autoridades competentes promoverán que empresas, talleres, negocios, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas o personas físicas con actividades**

**productivas puedan impartir capacitación laboral a los adolescentes que se encuentren en el centro especializado, que les permitan desarrollar o fortalecer competencias laborales y aptitudes técnicas y que sirvan para incrementar sus posibilidades de empleabilidad al reincorporarse a la sociedad. Durante el tiempo que dure la capacitación, se preverá la entrega de un apoyo económico a los aprendices, el cual podrá ser cubierto por las propias autoridades del centro especializado o por los capacitadores.**

### Transitorio

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

### Notas

1 Organización de las Naciones Unidas. “Desafíos globales. Juventud”. Consulta en línea:

<https://www.un.org/es/global-issues/youth>

2 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. Consulta en línea:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2020. Consulta en línea:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf)

4 Obra citada.

5 Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2020. Consulta en línea:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020)

6 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Artículo 1o. Texto vigente. Consulta en línea:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

7 *Ibíd.*

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 20 de abril de 2021.— Diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

---

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, en materia de paridad de género en el registro de candidaturas a gobernador, suscrita por diputadas de los Grupos Parlamentarios de Morena, PAN, PT, PES, Movimiento Ciudadano y PRD

Las que suscriben diputadas María Wendy Briseño Zuloaga, Rocío del Pilar Villarauz Martínez, Leticia Martínez Gómez, Socorro Bahena Jiménez, Ana Patricia Peralta de la Peña, Alba Silvia García Paredes, Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, Mildred Concepción Ávila Vera, Clementina Marta Dekker Gómez, Maribel Martínez Ruíz, María Elizabeth Díaz García, Katia Alejandra Castillo Lozano, María Eugenia Hernández Pérez, Sandra Paola González Castañeda, Verónica María Sobrado Rodríguez integrantes de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 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 del pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

A lo largo de nuestra historia el poder público y el gobierno han sido preponderantemente masculinos. La lucha de los derechos políticos ha sido pública, pero los derechos conseguidos no. Ellas y ellos lucharon, pero sólo ellos han gobernado.

En México, desde que las mujeres fueron reconocidas como ciudadanas en 1953, obtuvieron el derecho a votar, ser votadas y ser electas. Aparentemente desde ahí la brecha entre la justicia, la representación y la ley ha sido disminuyendo, pero el avance ha sido a cuentagotas, y para ello ha sido necesario el diseño de medidas especiales.

En nuestro país únicamente siete mujeres han sido electas como gobernadoras y si sumamos una gobernadora interina y una jefa de Gobierno sustituta, serían en total nueve.

Desde 1953, 351 personas han sido electas para ocupar gubernaturas, el 98 por ciento han sido varones y sólo el 2 por ciento han sido mujeres. En 25 estados de la República nunca ha gobernado una mujer<sup>1</sup>.

A partir de la reforma constitucional de la “paridad en todo” que se llevó a cabo en 2019, ésta debe permear en la integración de los tres poderes de la federación, los tres órdenes de gobierno, los organismos autónomos y los sistemas normativos internos.

Sin embargo, la paridad ha obedecido a un proceso progresivo aún no concluido, que arrancó desde 2014.

La reforma constitucional de 2014 en materia electoral constituyó un pilar fundamental para la consolidación de la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones al elevar a rango constitucional el principio de paridad de género, aunque en ese momento se estableció como un piso mínimo solo para la postulación de candidaturas a legislaturas federales y locales, las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, así como algunos congresos locales, implementaron medidas y disposiciones con la finalidad de extender su aplicación a otros cargos de elección popular y garantizar así la existencia de condiciones para que las mujeres ejercieran plena y efectivamente sus derechos humanos, político- electorales.

Si bien la incorporación del principio de paridad de género a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 41, Base I, ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento, con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de las mujeres, fue la reforma constitucional conocida como “paridad en todo”, aprobada en el mes de junio de 2019, la que consolidó formalmente el modelo paritario diseñado para alcanzar la participación real y efectiva de las mujeres en

todos los espacios de poder y de decisión pública, al establecer como objetivo claro de la reforma el garantizar que todos los órganos del Estado en todos los niveles estén conformados de manera paritaria y que las mujeres participen en todos los espacios de poder y de decisión pública. De esta manera, con la reforma constitucional de 2019 se concretó la obligación del Estado mexicano de que en todas las decisiones que emanen de los órganos estatales y que, por consiguiente, incidan de forma directa en la ciudadanía, participen hombres y mujeres, en igualdad de condiciones.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, derecho que debe ser analizado a la luz del derecho de igualdad reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como acorde con lo previsto en los artículos 3, numeral 3 y 25, incisos r) y s) de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales disponen que los partidos políticos deben buscar la participación efectiva de géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas y que éstos se encuentran obligados no solo a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas, sino también a garantizar en igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en sus órganos internos de dirección y en los espacios de toma de decisiones.

Para lograr la eficacia del principio de paridad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales se han ido modificando a efecto de reconocer expresamente el derecho de las mujeres a la participación política y a ejercer sus derechos políticos y electorales en condiciones de igualdad sustantiva, así como para incorporar expresamente el deber tanto de las autoridades como de los partidos políticos de garantizar esas condiciones desde la postulación de las candidaturas hasta los espacios de la toma de decisiones.

Se ha buscado materializar la paridad de género en sus dos dimensiones: tanto vertical como horizontal, entendida la primera (vertical) como la obligación de los partidos políticos de integrar a las mujeres a la mitad de sus planillas que registran a los distintos cargos de elección popular para un proceso electoral, llámense senadurías, diputaciones y alcaldías; y la segunda (horizontal), la cual debe aplicarse de manera territorial, como la obligación de los partidos políticos de garantizar de igual forma en el total de personas aspirantes a presidencias municipales propietarias y

suplentes, así como al interior de los Ayuntamientos con regidores y síndicos, el 50 por ciento de participación de las mujeres.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, en sesión pública celebrada el seis de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia 7/2015, que establece la doble dimensión de la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales, declarándola obligatoria. A la letra señala:

### **Jurisprudencia 7/2015**

**Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal.-** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1o., 2o., 4o., 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.<sup>2</sup>

Sin embargo, aún hace falta atender vacíos legales como el de la paridad de género en las candidaturas a las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República, paridad ya prevista a nivel constitucional pero no prevista a nivel legal. Se trata de pasar de una paridad en términos de equidad de género formal a una real (sustantiva).

Se debe garantizar el derecho de acceso de las mujeres a candidaturas en condiciones de igualdad, de paridad total, en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 35 y Base Primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a su vez, asegurarle a la ciudadanía una representación más igualitaria, sobre todo ante escenarios que evidencia la necesidad de implementar ajustes al sistema vigente para cerrar las brechas aún existentes entre el derecho, la sociedad y la protección a la democracia.

Las obligaciones asumidas por el Estado mexicano en el ámbito internacional fortalecen la necesidad de llevar a cabo las reformas legales pertinentes a efecto de hacer eficaz la paridad de género en las candidaturas a las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República. En diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, se establecen medidas orientadas a proteger y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, y a lograr la participación plena de las mujeres en condiciones de igualdad en la vida política del país.

En los artículos 23, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 21 párrafos 1, 2 y 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 25, incisos a) y b) del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, señalan que todas las ciudadanas y los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos dispone que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

El artículo III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer dispone que las mujeres tienen derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

El artículo 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) dispone que todas las

mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: la igual protección ante la ley, así como a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos.

El artículo 3 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), dispone que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres en todas las esferas y, en particular, en la política, social, económica y cultural, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres. El artículo 7, inciso b), de la CEDAW también dispone que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas; ocupar cargos públicos; y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

El Compromiso de Santiago, adoptado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, resolvió entre otras consideraciones, alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política y condenar la violencia política.

El artículo 3 de la Observación General del Comité de Derechos Humanos de la ONU garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres: ...29. El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados parte deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos.

El artículo 7 de la Recomendación General número 23 relativa al artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece que los Estados parte aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre.

El artículo 2 de la Recomendación General número 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer señala la obligación de cumplimiento de los Estados parte de facilitar la plena efectividad de los derechos de la mujer y tomar medidas para ello. Los derechos humanos de la mujer deben hacerse efectivos mediante la promoción de la igualdad de facto o sustantiva por todos los medios apropiados, entre ellos la adopción de políticas y programas concretos y efectivos orientados a mejorar la posición de la mujer y lograr esa igualdad de facto, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación General número 25.

En las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Comité CEDAW se establece que el Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su Recomendación General número 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja. Asimismo, insta al Estado a 34...a): Establezca objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos.

Por lo expuesto, los cambios propuestos son los siguientes:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p><b>Artículo 26.</b> 1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.</p>	<p><b>Artículo 26.</b> 1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.</p> <p>En el registro de las candidaturas a las gubernaturas de las 32 entidades</p>



<p>2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.</p> <p>En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalias, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.</p> <p>Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.</p> <p>3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual.</p> <p>4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.</p>	<p><b>federativas de la República, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género, tanto vertical como horizontal.</b></p> <p>2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.</p> <p>En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalias, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género, <b>vertical y horizontal.</b></p> <p>...</p> <p>3. ...</p> <p>4. ...</p>
<b>Artículo 207.</b>	<b>Artículo 207.</b>

<p>5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.</p>	5. ...
<b>Artículo 233.</b>	<b>Artículo 233.</b>
<p>1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.</p>	<p>1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a <b>gubernaturas</b>, diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.</p>

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<b>Artículo 3.</b>	<b>Artículo 3.</b>
<p>1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.</p> <p>2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de: a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras; b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos; y c) Cualquier forma de afiliación corporativa.</p>	<p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>

<p>1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.</p>	<p>1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección a las <b>gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República y en la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.</b></p>
<b>Artículo 232.</b>	<b>Artículo 232.</b>
<p>1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.</p> <p>2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.</p> <p>4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.</p>	<p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular <b>para las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República</b>, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.</p> <p>4. ...</p>

<p>3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas.</p> <p>4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.</p> <p>En caso de incumplimiento a esta disposición serán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes en la materia.</p>	<p>4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las <b>gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República</b>, legislaturas federales y locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.</p> <p>En caso de incumplimiento a esta disposición serán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes en la materia.</p>
<b>Artículo 25.</b>	<b>Artículo 25.</b>
<p>1. Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;</p> <p>b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;</p> <p>c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro;</p> <p>d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;</p> <p>e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidaturas;</p>	<p>1. Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>a) a q) ...;</p>

<p>f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;</p> <p>g) Contar con domicilio social para sus órganos internos;</p> <p>h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;</p> <p>i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;</p> <p>j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;</p> <p>k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en estos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;</p> <p>l) Comunicar al Instituto o a los Organismos Públicos Locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido político. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente, así como los cambios de los integrantes de sus órganos directivos y de su domicilio social, en términos de las disposiciones aplicables;</p>	
--	--

<p>m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;</p> <p>n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;</p> <p>o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;</p> <p>p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;</p> <p>q) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;</p> <p>r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;</p> <p>s) Garantizar en igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en sus órganos internos de dirección y espacios de toma de decisiones;</p> <p>t) Garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, en los términos de la Ley General de Acceso; t) Garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, en los términos de la Ley General de Acceso;</p> <p>u) Sancionar por medio de los mecanismos y procedimientos internos con los que se cuente todo acto relacionado con la violencia política contra las mujeres en razón de género;</p> <p>v) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente</p>	<p>r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República, legisladores federales y locales;</p> <p>s) a y) ...</p>
--	--

<p>Ley, dentro de los cuales deberán informar trimestralmente de manera pormenorizada y justificada sobre la aplicación de los recursos destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres;</p> <p>w) Garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de tiempos del Estado;</p> <p>x) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y</p> <p>y) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.</p>	
--	--

Las desigualdades estructurales que les han impedido a las mujeres ocupar cargos políticos jerárquicos, como es el caso de la titularidad del poder ejecutivo en los estados, en un sistema democrático y de vanguardia, no pueden seguir ignorándose o dejar pendiente.

La paridad tiende justamente a fortalecer la participación política de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones y por ello debe hacerse efectiva en sus dos vertientes: vertical y horizontal, garantizándose en el caso que nos ocupa la paridad de género en las candidaturas a las gubernaturas.

La presencia paritaria de las mujeres en la política y en el gobierno no admite demoras; es necesario lograr una representatividad incluyente que reconozca la existencia de una desigualdad en razón del género y la necesidad de mecanismos mediante los cuales se contribuya a disminuirla.

Las autoridades electorales y los partidos políticos deben garantizar la paridad en la postulación de todos los cargos de elección popular, a fin de propiciar las condiciones para que las mujeres tengan una efectiva posibilidad de ocupar los cargos de gobierno y de representación popular.

Por lo expuesto, con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio de este escrito, y en atención al **resolutivo tercero de la sentencia**, emitida el pasado 14 de diciembre de 2020, por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-116/2020 y **acumulados**, por el que se vincula al Congreso de la Unión, así como a los congresos locales a regular la paridad en gubernaturas antes del inicio del próximo proceso electoral que siga de manera inmediata al proceso dos mil veinte-dos mil veintiuno, someto a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos

**Artículo primero.** Se adiciona un segundo párrafo al numeral 1 y se reforma el numeral 2 del artículo 26; se reforman los artículos 207; 232 en el numeral 3 y 233 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### Artículo 26.

1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.

**En el registro de las candidaturas a las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género, tanto vertical como horizontal.**

2. Los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.

En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género, **vertical y horizontal.**

...

3. ...

4. ...

#### Artículo 207.

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos

en los estados de la República y las alcaldías en la Ciudad de México. En la elección **a las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República y en la elección e integración de los ayuntamientos y alcaldías** existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.

#### Artículo 232.

1. ...

2. ...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular **para las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República**, la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.

4. ...

5. ...

#### Artículo 233.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a **gubernaturas**, diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.

**Artículo segundo.** Se reforman los artículos 3 en el primer párrafo del numeral 4 y 25 en el inciso r) del numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue;

#### Artículo 3.

1. ...

2. ...

3. ...

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a **las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República**, legislaturas federales y locales,

así como en la integración de los ayuntamientos y de las alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En caso de incumplimiento a esta disposición serán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes en la materia.

## Artículo 25.

### 1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) a q) ...;

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a las gubernaturas de las 32 entidades federativas de la República, legisladores federales y locales;

s) a y) ...

### Transitorios

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

**Segundo.** Los Congresos locales deberán realizar las adecuaciones correspondientes en su legislación, previo al inicio de los próximos procesos electorales en los que haya de renovarse a la o al titular del ejecutivo de la entidad que corresponda.

### Notas

1 Magistrada Janine Madeline Otálora Malassis. Versión estenográfica de la sesión pública de resolución por videoconferencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 14 de diciembre de 2020.

2 Sala Superior. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 26 y 27.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputadas: María Wendy Briseño Zuloaga, Rocío del Pilar Villarauz Martínez, Leticia Martínez Gómez, Socorro Bahena Jiménez, Ana Patricia Peralta de la Peña, Alba Silvia García Paredes, Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, Mildred Concepción Ávila Vera, Clementina Marta Dekker Gómez, Maribel Martínez Ruíz, María Elizabeth Díaz García, Katia Alejandra Castillo Lozano, María

Eugenia Hernández Pérez, Sandra Paola González Castañeda, Verónica María Sobrado Rodríguez (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Gobernación y Población, para dictamen, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.**

---

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 195 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y reforma el 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, a cargo de la diputada Gloria Romero León, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita Gloria Romero León, en mi carácter de diputada federal 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, 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 195 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el párrafo cuarto al artículo 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, a efecto de crear estímulos fiscales para fomentar el crecimiento y estimular al sector cooperativo en el país, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### 1.- Antecedentes

Las sociedades cooperativas son un motor económico importante en el mundo, al dar soluciones innovadoras y flexibles a desafíos complejos de las comunidades como son la generación de empleo, la aportación al desarrollo de las comunidades y el acceso de la población a distintos servicios y productos que mejoran su nivel de vida. Sin embargo, en nuestro país no se ha logrado generar un entorno favorable para este sector, por lo que es de interés público para el gobierno de México que éstas empresa crezcan mediante el desarrollo de estrategias que permitan impulsar el sector de la economía social.

La experiencia internacional señala que en la actualidad las sociedades cooperativas concebidas como un ente

organizado de ayuda mutua, que se rige por una repartición equitativa de trabajo y de los bienes, ha generado un modelo de economía social, en donde las cooperativas mueven con éxito una gran parte de la economía. En este sentido, en México, las organizaciones de este tipo podría ser un mecanismo para promover el bien común.

El sector cooperativo podría convertirse en el eje del nuevo esquema de financiamiento que se requiere para promover la reactivación económica, ya que estas organizaciones juegan un rol indispensable en la inclusión financiera; participan de manera muy activa en la parte de educación financiera y llevan los servicios de ahorro y crédito a lugares donde la banca comercial no está presente, y contribuyen a atender los grandes problemas nacionales como la educación, la pobreza y la desigualdad social, entre otros.

El crecimiento y desarrollo de las cooperativas podría aminorar el daño en la actividad económica, por lo que resulta necesario fortalecer el desempeño y competitividad de las cooperativas, las cuales pueden servir de gran apoyo, como lo fueron en Europa, posterior a la crisis económica del 2008, en donde se trabajó y apoyó al desarrollo de cooperativas, fortaleciendo su sector y equilibrando estos efectos, resultando las empresas menos afectadas en la región, entendiéndose entonces, que las cooperativas forman parte importante del sector de la economía social.

En países como Canadá, Alemania, Francia y España las sociedades cooperativas tienen un tratamiento tributario diferenciado, sobre la premisa de que este tipo de organizaciones no solo tienen un fin no lucrativo, sino que además hacen una contribución a la sociedad, llevando también servicios y productos sociales a las comunidades vulnerables y marginadas, lo cual tiene un impacto en su rentabilidad social, cosa que normalmente no hacen las empresas mercantiles tradicionales.

## 2.- Justificación

Con la finalidad de identificar los principales problemas que presentan las cooperativas que operan en México, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del gobierno de la Ciudad de México, a través de la Dirección General de Economía Social y Solidaria, realizó un censo con el objetivo de validar, enriquecer y analizar la información disponible sobre las empresas sociales y solidarias en México. El censo se realizó a una fracción del total de cooperativas que operan en la Ciudad de México, por lo que los resultados son de carácter descriptivo, no conclusivo.

El censo indica que 44 por ciento de las cooperativas censadas consideran que la falta de crédito o de maquinaria y equipo representan los principales obstáculos para su operación. Respecto a los créditos, 53 por ciento consideran que las elevadas tasas de interés limitan su acceso a éstos. Finalmente, el 76 por ciento considera insuficientes las herramientas y maquinaria con que actualmente cuentan, para seguir operando y/o crecer.

Las problemáticas señaladas, tienen como consecuencia una corta vida operativa de las empresas sociales que operan como sociedades cooperativas, así como una reducción en los ingresos que generan, afectando sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

En México, el crecimiento de las sociedades cooperativas ha disminuido en los últimos años, debido a la capacidad limitada que presentan para constituirse y consolidarse como una fuente de empleos dignos que provea ingresos suficientes a sus integrantes.

El Censo Económico 2014, realizado por el Inegi, en el Directorio Estadístico de Unidades Económicas, da cuenta del gran número de Sociedades Cooperativas instaladas en la Ciudad de México. Respecto al acceso a fuentes de financiamiento, indica que solamente el 14 por ciento obtuvo algún crédito, préstamo o financiamiento para su operación. Respecto al uso de servicios financieros, 66 por ciento de las cooperativas que operaban en la Ciudad de México no tenían una cuenta bancaria. Dejando a dicho sector, excluido del sector financiero y, consecuentemente, del acceso a créditos bancarios u otros esquemas de financiamiento mercantil.

En consecuencia, el acceso restringido a fuentes de financiamiento y crédito constituye una de las causas principales por las que las cooperativas reportan una baja tasa de supervivencia. De acuerdo con el Censo Económico 2014, en la Ciudad de México operaban 214 sociedades cooperativas. Del total de cooperativas existentes en ese año, únicamente el 11 por ciento contaban con una vida de más de veinte años.

En el caso de México, la legislación actual en materia de sociedad cooperativas, cuenta con algunos estímulos fiscales, establecidos en los artículos 194 y 195 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, así como en el “decreto por el que se otorgan medidas de apoyo a la vivienda y otras medidas fiscales, que cumplen todos los requisitos para poder gozar de los beneficios”, los cuales son de aplicación exclusiva para las cooperativas de producción, por lo que en última instancia,

estos estímulos, no han logrado incentivar el crecimiento de las cooperativas en general. En consecuencia, esto tampoco ha permitido que se incremente su impacto en el desarrollo económico, la generación de empleos y la calidad de vida en una escala considerable. Además, ninguno de estos estímulos motiva o reconoce al mismo sector por la aportación que hacen, en el sentido de ayuda mutua, a otras cooperativas.

La presente iniciativa propone encontrar formas alternativas de fomentar el crecimiento y desarrollo de las sociedades cooperativas, así como encontrar soluciones que impacten favorablemente en la generación de empleos y calidad de vida de las comunidades, principalmente aquellas que se encuentran en desventaja.

La propuesta que se presenta tiene el objetivo de estimular, ampliar y sostener el desarrollo de una comunidad cooperativa, social y económicamente exitosa **a través de estímulos fiscales** para aquellas Cooperativas que realicen aportaciones financieras en **fondos para el desarrollo de las cooperativas**, destinados a nuevos proyectos de inversión y expansión de las cooperativas, que sean equivalentes a un porcentaje del monto que éstas hayan aportado.

Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 25, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé establecer mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social.

### 3.- Contenido

Las sociedades cooperativas, así como aquellas organizaciones sociales con interés de constituirse como tales; con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, que presentan capacidades organizativas y financieras limitadas, requieren de los apoyos otorgados por los fondos y programas que para su beneficio se establecen. En este contexto, esta iniciativa servirá como un medio para aumentar dichos fondos, así como una oportunidad de las Cooperativas que les permita apoyar a su propia comunidad, al recibir beneficios fiscales cuando realicen contribuciones financieras adicionales para los citados fondos, (a favor de aquellas organizaciones cooperativas que hayan efectuado la aportación) y que de esta manera contribuyan al éxito de empresas sociales y solidarias que operen en la modalidad de cooperativas.

De aprobarse esta iniciativa se traduciría en un mayor fondo para el desarrollo de las cooperativas a nivel nacional que, en

consecuencia, servirá para fomentar y fortalecer el número de las sociedades cooperativas que podrían ser apoyadas por diversos programas mejorando sus condiciones en términos de capacitación, rentabilidad y competitividad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Economía Social y Solidaria, que reconoce a los organismos del sector social de la economía, así como su derecho a ser sujetos de fomento y apoyo a sus actividades económicas por parte del Estado.

De conformidad con el artículo 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe de común acuerdo con el Consejo Superior del Cooperativismo, con las confederaciones, federaciones y uniones, constituir los fondos de garantía de origen federal que apoyarán a las sociedades cooperativas en su acceso al crédito, mediante el otorgamiento de garantías que cubran el riesgo de los proyectos de inversión”. La propuesta de esta iniciativa surge como una manera de fomentar el cumplimiento del artículo mencionado, impulsando a las cooperativas a incrementar estos fondos de manera más activa, generando un mayor impacto tanto social como económico en el país.

En concreto, busca aumentar el número de sociedades cooperativas constituidas en México, así como darles certidumbre de poder seguir con sus actividades a través de la implementación de un crédito fiscal en beneficio de las cooperativas que hagan aportaciones para los fondos de desarrollo de las cooperativas establecidos en el gobierno federal o en los distintos estados de la república o sus municipios, así como cualquier otro de naturaleza análoga.

Lo anterior, considerando la importancia de contribuir a la generación de empleo, promover proyectos productivos sustentables e impulsar el desarrollo económico de México, mediante la creación y fortalecimiento de cooperativas, dando como resultado mayores ingresos para este tipo de organizaciones, que en consecuencia, beneficie de forma directa a sus socios y a la comunidad, generando así un ciclo virtuoso en la economía nacional, para que progresivamente, se reduzcan las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

El objetivo general que persigue esta iniciativa es mejorar las capacidades financieras de las cooperativas, que llevan a cabo actividades de producción, distribución, comercialización y/o consumo de bienes y/o servicios en México. Con ello, además, se busca ayudar a la generación y

consolidación de las cooperativas como una fuente de empleos dignos.

De esta manera se impulsa la constitución y funcionamiento de cooperativas que contribuyan al desarrollo económico del país y al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, que permita avanzar en el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión y demás obstáculos de sus derechos y libertades fundamentales.

Con base en lo anteriormente expuesto, y considerando la situación desfavorable por la que actualmente atraviesa la economía del país, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el artículo 195 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y se adiciona el párrafo cuarto al artículo 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas**

**Artículo Primero.** Se adiciona el artículo 195 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

**Artículo 195 Bis.-** Las sociedades cooperativas que hayan realizado contribuciones u otorgado financiamientos para incrementar o crear algún fondo o programa destinado a promover el desarrollo de las cooperativas, serán acreedoras de un crédito fiscal a favor, el cual será sobre el Impuesto Sobre la Renta en el mismo ejercicio en que se determine el impuesto, conforme a lo siguiente:

**I.-** Si el monto contribuido es de 100,000 pesos o menos, el crédito fiscal será del 50 por ciento sobre el resultado de su determinación del ISR.

**II.-** Si el monto contribuido es de 100,001 a 300,000 pesos el crédito fiscal será del 36 por ciento sobre el resultado de su determinación del ISR.

**III.-** Si el monto contribuido es de 300,001 a 500,000 pesos, el crédito fiscal será del 28 por ciento sobre el resultado de su determinación del ISR.

**IV.-** Si el monto contribuido es de 500,001 pesos o más, el crédito fiscal será del 20 por ciento sobre el resultado de su determinación del ISR, siempre y cuando no exceda de 210,000 pesos, misma que será la cantidad máxima que se podrá otorgar del crédito, de los cuales

**6,300 son reembolsables, y 203,700 no son reembolsables.**

**El crédito fiscal no utilizado, en el momento en que se genere, puede transferirse hasta los 10 años fiscales siguientes.**

**Las cooperativas mencionadas en este capítulo deberán notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se adhieren a dichos estímulos, ya sea mediante un escrito o por medio de la plataforma del SAT.**

**Artículo Segundo.-** Se adiciona el párrafo cuarto del artículo 94 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

**Artículo 94.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá...

...

...

**La autoridad tendrá la obligación de otorgar un estímulo fiscal a aquellas sociedades cooperativas que hayan realizado contribuciones u otorgado financiamientos para incrementar o crear algún fondo o programa destinado a promover el desarrollo de las cooperativas, conforme a lo previsto en el artículo 195 Bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.**

**Transitorios**

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

**Segundo.-** Las legislaturas de las entidades federativas, en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán llevar a cabo las reformas correspondientes para adecuar su legislación en las materias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputada Gloria Romero León (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Economía Social y Fomento del Cooperativismo, para dictamen.**

## LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

«Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo del diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con los artículos 71, fracción II, 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, Diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto para reformar la fracción I del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

A partir de 2011, México tiene constitucionalmente un enfoque de protección de los derechos humanos, que ha ido transformando a la sociedad mexicana.

Prácticamente, en paralelo a esta reforma, una de las más importantes en la historia de nuestra Constitución, se creó y promulgó la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, con el nuevo enfoque de derechos humanos, y proveniente de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en diciembre de 2006, firmada por México el 30 de marzo de 2007 y en vigor a partir de mayo de 2008.

Este nuevo enfoque cambió incluso la manera de comprender la discapacidad. Mientras antes se concebía como una característica inherente a una persona,<sup>1</sup> es decir, una condición de minusvalía, hoy en día consiste en una interacción entre una circunstancia personal de un individuo y factores del entorno que dan lugar conjuntamente a la discapacidad y afectan la participación de este individuo en la sociedad.

De acuerdo al artículo 2, fracción X de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se trata de: “la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su

inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.

Así, los factores personales pueden ser multiformes, no solo físicos, como los problemas médicos, la etnia, el género, la estatura, sino también socioeconómicos, como la clase social, el nivel educativo, etcétera.

Entre los factores del entorno, la accesibilidad es el más importante, pues representa igualar las oportunidades de las personas con discapacidad a las de las demás, para que puedan ejercer efectivamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones, conforme al Primer Capítulo del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, la ayuda económica que el artículo 4o. constitucional estipula para las personas con discapacidad es un elemento destacado en el apoyo que necesitan del Estado, pero igualar sus oportunidades con los demás requiere sobre todo de compensar su discapacidad, es decir, la desventaja que tienen en su interacción con el entorno por una circunstancia personal, y eso solo puede lograrse con una accesibilidad preferencial.

La igualdad de oportunidades, señala la Guía de Formación número 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, editada por la Organización de las Naciones Unidas “se refiere a una situación en que la sociedad y el entorno están al alcance de todos, incluidas las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades no siempre significa que están al alcance de todos exactamente las mismas oportunidades, ya que el hecho de tratar a todos de la misma manera podría dar lugar a desigualdades. Por el contrario, se reconocen las diferencias entre las personas y se garantiza que, a pesar de esas diferencias, todas ellas tienen las mismas oportunidades de disfrutar de sus derechos”.<sup>2</sup>

Estas diferencias son las que hacen necesarias, por ejemplo, medidas que den acceso preferente a las personas con discapacidad en el entorno arquitectónico de una ciudad, como rampas en las banquetas, lugares cercanos a los sitios de concurrencia en los estacionamientos, ventanillas o cajas de atención especial, etcétera.

De hecho, este tipo de accesibilidad preferencial es una realidad cotidiana en nuestro país, aunque aún falta mucho por darle acceso a todas las personas con discapacidad a otros



ámbitos de oportunidad como las nuevas tecnologías, por ejemplo.

Tenemos ahí, sin duda, no solo una asignatura pendiente, sino un trabajo continuo, pues el principio de progresividad de los derechos humanos hace necesario que la accesibilidad para las personas con una discapacidad evolucione junto con las oportunidades que un país da a sus habitantes.

Un Estado de derecho que aspire a un progreso sólido debe hacer respetar la dignidad inherente a todos y cada uno de sus habitantes, pero especialmente de aquellos a los que está obligado a dar un trato especial por su desventaja en el entorno social, político, económico, cultural, educativo, arquitectónico, etc.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha especificado que “la dignidad inherente se refiere al valor de cada persona. Cuando se respeta la dignidad de las personas con discapacidad, se valoran sus experiencias y opiniones, las cuales pueden ser conformadas sin temor de perjuicios físicos, psicológicos o emocionales. La autonomía individual significa estar a cargo de la propia vida y tener la libertad de tomar las propias decisiones. El respeto de la autonomía individual de las personas con discapacidad significa que estas personas tienen, en igualdad de condiciones con los demás, opciones de vida razonables, están sujetas a la mínima interferencia en su vida privada y pueden tomar sus propias decisiones, con apoyo adecuado en caso necesario”.<sup>3</sup>

En México, de acuerdo con datos reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi-2019), hay 7.7 millones de personas con alguna discapacidad, de las cuales, 1.2 millones son menores de edad. El 48.6 por ciento de la población con alguna discapacidad se encontraba en el 2018 en situación de pobreza.

Sin embargo, apenas 815 mil 883 personas con discapacidad recibieron una pensión en 2019, según informó la Secretaría de Bienestar.<sup>4</sup> Es decir, nos encontramos todavía lejos de garantizar apoyo económico para todas las personas con alguna discapacidad que lo requieren y, por supuesto, lejos aún de la inclusión plena, es decir, de lograr un entorno físico y social accesible y libre de barreras, además de la completa aceptación de su valor para la sociedad.

Esto se logrará en la medida en que escalemos en su inclusión, es decir, en que compensemos su discapacidad con un acceso preferentes, para darles las mismas oportunidades

que a los demás y posibilitar, así, el pleno ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones.

De ahí que se propone precisar en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su Artículo 2, fracción I, que la accesibilidad deberá ser preferencial.

En comparación con el texto vigente, el cambio sería como se muestra en la siguiente tabla:

**Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**

Texto Vigente	Reforma propuesta
<p><b>Artículo 2.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p><b>I. Accesibilidad.</b> 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;</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p><b>I. Accesibilidad.</b> Las medidas pertinentes para asegurar el acceso <b>preferencial</b> de las personas con discapacidad, <b>en igualdad de condiciones con las demás</b>, 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,</p>
	<p>tanto en zonas urbanas como rurales, <b>para igualar sus oportunidades de desarrollo personal y social a las de los demás, y ejercer así plenamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones;</b></p>

Así pues, con fundamento en el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos a los Derechos Humanos en el Capítulo I, Título Primero de la Carta Magna; en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los artículos 4 y 5 de la propia Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción I del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. Accesibilidad.** Las medidas pertinentes para asegurar el acceso **preferencial** de las personas con discapacidad, 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, **para igualar sus oportunidades de desarrollo personal y social a las de los demás, y ejercer así plenamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones;**

**Artículo Segundo.** Se adiciona el artículo transitorio respectivo a su entrada en vigor.

### Transitorio

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

### Notas

1 [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD\\_TrainingGuide\\_PTS19\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_sp.pdf)

2 [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD\\_TrainingGuide\\_PTS19\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_sp.pdf)

3 [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD\\_TrainingGuide\\_PTS19\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_sp.pdf)

4 <https://www.milenio.com/politica/secretaria-bienestar-815-mil-personas-discapacidad-pension>

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, el 20 de abril de 2021.—  
Diputado Sergio Armando Sisbeles Alvarado (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.**

## LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 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 reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En el análisis del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 se encuentra que, en los montos asignados en diferentes anexos, se prevé una asignación de 2 mil 497 millones de pesos, para el tema de Prevención y Atención contra las Adicciones.

No se debe perder de vista el escenario en que se presentó el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, en donde el país, al igual que prácticamente todos los países del mundo, enfrenta una pandemia que ha tenido efectos devastadores en la economía global y ha cobrado miles de vidas en todos los sectores poblacionales.

En este contexto, se tiene previsto que estos recursos sean ejercidos con un criterio de transversalidad; es decir, se encuentran considerados dentro de los Anexos correspondientes a erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (51 millones 846 mil 13 pesos), recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes (831 millones 115 mil 872), erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (200 millones 905 mil 918) y acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos (mil 413 millones 830 mil 829).<sup>1</sup>

Estos montos propuestos para la prevención y atención contra las adicciones reflejan la preocupación y la

importancia que tiene este tema en la agenda pública, en virtud de que el monto total destinado para este rubro en el Presupuesto de 2020 fue de 831 millones 414 mil 228 pesos, igualmente distribuidos en diferentes anexos.

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “un anexo transversal es una herramienta presupuestal en la cual se identifican recursos específicos provenientes de diferentes Ramos Administrativos, operados por diversas unidades responsables a través de programas presupuestarios específicos que comparten entre ellos objetivos, metas y prioridades, con la intención de dar respuestas a los problemas y necesidades presupuestales en los temas definidos como prioritarios que demandan una estrategia de atención interinstitucional”.<sup>2</sup>

Es evidente que para el Gobierno Federal el tema de las adicciones se inscribe dentro de los temas prioritarios de la agenda pública, y se tiene una visión integral para enfrentar el riesgo que significa que mujeres, infantes y jóvenes sean víctimas de este flagelo, o que no cuenten con las opciones de atención necesarias para su rehabilitación y su reinserción a la sociedad.

Los esfuerzos institucionales y las políticas públicas que se han emprendido con antelación no han dado los resultados esperados, generalmente a causa de una deficiente implementación y una errática instrumentación; pero lo cierto es que en mucho ha influido la escasez de recursos presupuestales y su adecuada asignación y aplicación para hacer frente a las adicciones.

De ahí que se prevea que la Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones, presentada por el Presidente de la República, cuente con un sólido soporte presupuestal que, además, se fortalezca con la capacidad para entender que es indispensable sumar en este esfuerzo a la sociedad civil, apoyando las actividades de centros de integración juvenil; a las escuelas de educación básica, convirtiéndolas en Centros de Acción Comunitaria para informar y prevenir; aprovechar la capacidad instalada de las dependencias del gobierno federal con competencia en la materia, o incluso trabajar de manera coordinada con organizaciones internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Durante una crisis, se hace evidente la tentación de abandonar los proyectos prioritarios y de largo aliento para favorecer las soluciones de corto plazo. Sin embargo, además de retos, las crisis también presentan ventanas de oportunidad

para el cambio que deben aprovecharse para avanzar con las reformas que tengan el potencial de generar beneficios de largo plazo.

Se debe ir más allá de la visión que ha prevalecido de abordar el tema de las adicciones desde una perspectiva delictiva, es decir, de la preponderancia del debate de la despenalización, lo cual implícitamente asume el consumo de drogas como un tema delictivo y la estigmatización de los consumidores. Esta es sólo una de las aristas que deben ser consideradas para abordar el asunto de las adicciones.

Por supuesto que este es un enfoque que no debe ser pasado por alto ya que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a escala nacional, la tasa de delitos de narcomenudeo y delitos contra la salud registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas en 2018 fue de 83.9 delitos por cada cien mil personas de 12 años y más. El delito de narcomenudeo fue el segundo delito registrado por el que más adolescentes fueron imputados en 2018, por detrás del delito de robo. De los imputados por el delito de narcomenudeo en 2018, 80.3 por ciento de los adolescentes y 41.6 de los adultos fueron imputados por la tenencia de cannabis. Más de la mitad de ellos fueron imputados por la tenencia de entre 5 y 100 gramos de marihuana.<sup>3</sup>

Pero también, e igual de importante, la prevención y atención del fenómeno adictivo a las drogas y al alcohol, debe ser considerado primordialmente como un problema de salud pública, que causa deterioro de las personas, sus vínculos familiares, sociales y laborales. La Ley General de Salud considera a las adicciones como problema de salud pública y por ello, establece la regulación jurídica y administrativa sobre la producción, comercialización, siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, adquisición, posesión, comercio, transporte, suministro, empleo y consumo, así como la prevención, tratamiento y rehabilitación por consumo de estupefacientes, psicotrópicos, alcohol y tabaco.

La prevención y atención de las adicciones exige una amplia disposición de recursos presupuestales, a fin de desarrollar con éxito las políticas públicas, los planes y proyectos que en la materia se plantean en diversas dependencias de la administración pública federal, particularmente en el ámbito de la salud pública, pero sin desatender otras áreas, como la seguridad y la procuración de justicia.

Es por ello que adquiere especial relevancia considerar que durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos

de la Federación se continúe asegurando la asignación específica de recursos para atender el tema de las adicciones, atendiendo a grupos poblacionales o temas específicos que requieren de especial atención en materia de prevención y atención a las adicciones, con lo que además, y no menos importante, se da cumplimiento efectivo a la observancia de derechos humanos o sociales, respaldados además por algún instrumento internacional vinculante o no.

En este sentido, habrá que llamar la atención sobre el hecho de que, como se hacía referencia al inicio, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se contempla el tema de las acciones relativas a las adicciones en diferentes Anexos, no así en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde no se encuentran formalmente reconocidos, dentro del articulado en el que se indica la integración del Presupuesto, los Programas Contra las Adicciones que contempla la Ley General de Salud, que son el eje en el que se sustentan las acciones para atender tanto el alcoholismo como la farmacodependencia.

De ahí que consideramos que es necesario establecer las disposiciones legales que garanticen que en ulteriores presupuestos se garantice la asignación de recursos para los programas contra las adicciones.

Así, el propósito de esta Iniciativa es incorporar, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la obligación de que el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener las previsiones de gasto que correspondan a los Programas Contra las Adicciones, y que no se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a estos programas.

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

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Único.** Se **reforma** el párrafo sexto del artículo 23, se **adiciona** el inciso w) a la fracción II del artículo 41 y se **reforman** los párrafos quinto del artículo 58 y sexto del artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 23.** En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados a cada dependencia y

entidad en los términos de las disposiciones aplicables, atendiendo los requerimientos de las mismas.

[...]

[...]

[...]

[...]

La secretaría deberá elaborar los calendarios de presupuesto, en términos mensuales, de los Anexos Transversales a que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t), u), y v), y w) de esta ley y deberá publicarlos en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto en el propio Diario Oficial de la Federación.

[...]

[...]

[...]

[...]

**Artículo 41.** El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá

I. [...]

II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán

a) a v) [...]

w) Las previsiones de gasto que correspondan a los Programas Contra las Adicciones.

III. [...]

[...]

**Artículo 58.** Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. a III. [...]

[...]

[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)

[...]

2 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. Recursos de los anexos transversales del decreto Presupuesto de Egresos de 2019, 8 de marzo de 2019. Consulta en línea:

[...]

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0132019.pdf>

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres, al programa de ciencia, tecnología e innovación; **a los programas contra las adicciones**; las erogaciones correspondientes al desarrollo integral de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y la atención a grupos vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indevido y el Tráfico de Drogas. Comunicado de prensa número 282/20, 24 de junio de 2020. Consulta en línea:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/LUCHAVSDROGAS20.pdf>

**Artículo 107.** El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 20 de abril de 2021.— Diputado Humberto Ramón Jarero Cornejo (rúbrica).»

I. y II. [...]

**Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**

[...]

[...]

[...]

[...]

La Cuenta Pública deberá contener los resultados del ejercicio del Presupuesto establecido en los anexos transversales a que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t), u), ~~y v)~~, **y w)** de esta ley, en los mismos términos y el mismo grado de desagregación en los que se presente la evolución del gasto público al que hace referencia el subinciso iv), inciso b), fracción I, del presente artículo.

### Transitorio

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

### Notas

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021. Consulta en línea:

