

CONTENIDO

Dictámenes a discusión

De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal

Anexo V

Martes 7 de febrero



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 150 Y 164 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXIII Legislatura, le fueron turnadas dos iniciativas con Proyecto de Decreto, la primera por la que se reforma el artículo 150 y la segunda por la que se reforma el artículo 164, en ambos casos del Código Penal Federal, suscritas ambas por la Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I, 158 numeral 1, fracción IV y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el presente dictamen al tenor de los siguientes:

METODOLOGÍA

Esta Comisión, desarrollo los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el apartado **"ANTECEDENTES"** se indica la fecha de recepción ante el Pleno de la Cámara de Diputados y del recibo del turno en la Comisión para su análisis y dictaminación.
- II. En el apartado denominado **"CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN"** se resume el objetivo de la proposición que nos ocupa.
- III. En el apartado **"CONSIDERACIONES"**, las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de octubre de 2016, la Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 150 del Código Penal Federal.

El 27 de octubre de 2016, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dispuso que la Iniciativa citada se turnara a la Comisión de Justicia, para su estudio y dictamen correspondiente.

2. El 4 de octubre de 2016, la Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 164 del Código Penal Federal.

El 12 de octubre de 2016, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dispuso que la Iniciativa citada se turnara a la Comisión de Justicia, para su estudio y dictamen correspondiente.

3.- En sesión ordinaria, los integrantes de esta Comisión revisamos el contenido de la citada proposición y expresamos nuestras observaciones y comentarios a la misma.

II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La diputada fundamenta sus dos iniciativas estableciendo que en México, según la Constitución Federal, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es voluntad de éstos constituirse en una república representativa y democrática, misma que es ejercida por su pueblo a través de los poderes de la unión.

Asimismo, refiere que la democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a través de sus representantes; por otro lado la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada.

Manifiesta que según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado

por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

Por otra parte refiere que el Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

Ahora bien, la iniciante refiere que la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

Asimismo la proponente establece que la ingobernabilidad puede ser ocasionada por diversos factores y sus consecuencias pueden ser catastróficas para cualquier estado. Uno de los factores más importantes está representado por la problemática de la corrupción, esto por la desconfianza que genera respecto del gobierno, lo que trae como consecuencia la renuencia y falta de interés de la ciudadanía para participar con los poderes y órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de los objetivos nacionales.

Por otra parte, en México, persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una

governabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona al servidor público que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir.

Pese a lo anterior, la iniciante refiere que en los últimos años la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción se ha incrementado, derivado del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y se enriquezca ilícitamente con motivo de éste).

Asimismo, establece que la ingovernabilidad ocasionada por la desconfianza de los ciudadanos y su falta de participación, como ya se mencionó, trae consigo una de las problemáticas más significativas a las que un estado de gobierno se puede enfrentar y lamentablemente en México impera dicha desconfianza y falta de participación.

Argumentación

Por otra parte refiere que la Real Academia Española define la pena como el castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Aunque esta definición presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

Refiere que la pena ha sido analizada desde varios puntos de vista, destacan aquellas teorías que parten de opiniones retributivas o preventivas; la intención es dejar en claro cuál es el objetivo que persigue el Estado al imponerla.

La proponente establece que la teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa

que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia.

Por otra parte, manifiesta que las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización.

La iniciante continúa refiriendo que aunque siguen las discusiones respecto a la definición de la intención y del alcance de las penas, ambas, junto con nuevas teorías, coinciden en que éstas representan uno de los recursos más significativos con los que cuenta el Estado en su lucha por la consecución del bien común. Esto parte y comparte la teoría del contrato social presentada por Rosseau, quien manifiesta que existen ocasiones en las que los obstáculos superan la fuerza que cada individuo tiene para sobrepasarlos; motivo por el cual dichos individuos al no poder generar nuevas fuerzas se ven obligados a unir y dirigir las existentes, pues encuentran en la suma de fuerzas el medio idóneo para preservar su existencia. Es así como los hombres se asocian y ponen su persona y todo su poder bajo la dirección del Estado. A cambio, cada miembro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya del derecho penal para favorecer su encomienda. Bajo este tenor, el derecho penal, de acuerdo a Serrano Piedecabras, constituye un medio de control y de dirección social.

La encomienda a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a participar en la consecución de esta gobernabilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

Por lo anterior, refiere la iniciante que resulta necesario que México ponga manos a la obra para recuperar esa confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de su gobernabilidad. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social antes mencionado,

es decir del derecho penal tipifique y sancione la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso de las asociaciones delictuosas, la proponente refiere que el código penal en su artículo 164 establece que cuando un servidor público forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, además de una sanción de prisión aumentada se le inhabilitará temporalmente por un periodo que va del año a los 5 años.

La proponente refiere que pese a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía) concluye que en general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62 por ciento), los maestros (56 por ciento) y las iglesias (55 por ciento). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36 frente 30 por ciento). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20 por ciento, y la confianza en la autoridad electoral es de 34 por ciento. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos servidores públicos que formen partes de alguna asociación delictuosa a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

La iniciante considera importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy en día cada una de las reformas, tales como la educativa y la energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público es una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etcétera; es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas

frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Es por ello que, a consideración de la iniciante, resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de nuestra Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que resulta necesario tasar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

La proponente basa su pretensión en lo establecido por nuestra Constitución Política Federal, la cual establece en su artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado:

***Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

***Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...*

***Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

***Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 resalta la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, exhibe los bajos niveles de participación de éstos y enlista las estrategias a seguir para recobrar y fomentar dicha participación:

Capítulo I

Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones democráticas ha permitido que la amplia diversidad social se plasme en estructuras de gobierno plurales en donde múltiples fuerzas políticas se ven representadas, compartiendo el ejercicio del poder. La sociedad y sus diversas expresiones organizadas conviven cotidianamente, se hacen escuchar y promueven sus intereses logrando, cada vez más, incidir en la toma de decisiones públicas.

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

El gobierno de la República enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

Bajos niveles de participación ciudadana

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP 2012, los cuales revelan, por un lado, que el 58 por ciento de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y el 77 por ciento piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno; y por el otro, indica que para el 48 por ciento la política es un tema "muy complicado" y el 65 por ciento tiene poco interés en ella.

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, el 56 por ciento de las personas entrevistadas en esta misma encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por parte de la administración pública federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008 (ENAFI) indican que el 63 por ciento de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el 77 por ciento tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México, es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.

Complejidad para generar acuerdos políticos

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado y en paz. En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación (ver tablas siguientes sobre composición de la Cámara de Diputados y Senadores por partido político) y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se

caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para sobreponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

Gobernar en la pluralidad y en la diversidad requiere del establecimiento de mecanismos basados en el diálogo y la concertación como condicionante para sumar las voluntades que harán posible la adopción de compromisos necesarios para el impulso de la agenda de cambios que el país requiere. Mecanismos que por otro lado, permitan reestablecer reclamos de colaboración y corresponsabilidad en beneficio del bien público y por encima de intereses individuales.

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orientado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para impulsar las reformas que el país requiere se implementan estrategias encaminadas a la consolidación de entornos de confianza y corresponsabilidad con el Poder Legislativo, se fortalecen los vínculos políticos y se promueven consensos y acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios.

La existencia de diferendos o demandas sociales no satisfechas generan tensiones que pueden escalar de no identificarse y atenderse oportunamente. Por ello, las acciones de este gobierno se reorientan hacia un modelo inspirado en la armonización y cumplimiento del marco normativo, en la prevención, la identificación, el monitoreo y en la atención de conflictos mediante el diálogo constructivo. Adicionalmente, se refuerzan los vínculos con los órdenes de gobierno y sus agrupaciones a través del impulso de un federalismo articulado.

Para impulsar la cultura democrática se fomentan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsan y fortalecen mecanismos de diálogo y se difunden valores democráticos mediante campañas de comunicación social.

Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país.

Líneas de acción

1.1.1. Promover y fortalecer la cultura democrática y cívica, así como la identidad nacional.

Elaborar diagnósticos sobre la cultura política y democrática en el país. Difundir, promover y fortalecer los principios y valores democráticos. Fomentar la cultura cívica y la identidad nacional.

1.1.2. Promover el conocimiento y respeto a los símbolos patrios, y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

Fomentar el conocimiento, culto y respeto a los símbolos patrios. Promover y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales y emitir las autorizaciones para su reproducción, uso y difusión.

1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del Gobierno de la República a la promoción de los valores democráticos.

Autorizar, supervisar y evaluar las campañas de comunicación social del Gobierno de la República, así como promover que sus contenidos fomenten el pluralismo, la igualdad, la participación, el diálogo, la no discriminación, la inclusión social y la perspectiva de género.

1.1.4. Promover la inclusión de la cultura de los pueblos indígenas en las campañas de comunicación social de la Administración Pública Federal.

Promover campañas sociales que enaltezcan los valores y el reconocimiento de los pueblos indígenas de conformidad con los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estrategia 1.2. Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Gobierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones.

Líneas de acción

1.2.1. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Emitir lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

1.2.2. Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

1.2.3. Promover acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de la República.

1.2.4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Asociaciones Religiosas y Culto Público y favorecer su convivencia y desarrollo armónico.

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como Asociaciones Religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coordinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

Estrategia 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.

Líneas de acción

1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere.

Mantener un diálogo permanente con los partidos políticos para consolidar los grandes acuerdos que el país demanda. Diseñar, promover y construir acuerdos políticos que puedan derivar en proyectos legislativos. Construir proyectos legislativos mediante mesas de diálogo, reuniones de trabajo y foros de análisis, en los que prevalezca la pluralidad. Realizar estudios legislativos de proyectos relevantes.

1.3.2. Fortalecer el diálogo con el honorable Congreso de la Unión.

Desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal a fin de generar los consensos necesarios con las fracciones parlamentarias para concretar las reformas legislativas de una agenda nacional incluyente. Realizar mesas de trabajo con funcionarios de la administración pública federal y representantes del Poder Legislativo que faciliten la construcción de acuerdos y consensos en temas específicos.

1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos.

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales que la Secretaría de Gobernación mantiene con el honorable Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión la información que la administración pública federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.

Mantener una comunicación permanente con los congresos locales y sus asociaciones a fin de dar seguimiento al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a las reformas constitucionales. Construir acuerdos con las legislaturas de los estados y sus asociaciones para promover las reformas legislativas de la agenda nacional incluyente.

1.3.5. Mantener una sana y respetuosa relación con el Poder Judicial.

Mantener una sana y respetuosa relación institucional para la atención de las acciones vinculadas con el Poder Judicial.

Estrategia 1.4. Impulsar un federalismo articulado que promueva una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.

Líneas de acción

1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.

Realizar diagnósticos sobre la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Elaborar propuestas para integrar la representación de estados y municipios en los sistemas nacionales de coordinación, así como auxiliar en la interlocución y coordinación con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Municipios de México y otras agrupaciones.

1.4.2. Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.

Implementar sistemas de información y generar modelos de gestión, formación y asistencia que desarrollen las capacidades de gobierno de las administraciones públicas estatales y municipales orientadas a la descentralización.

1.4.3. Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.

Realizar y promover estudios, foros públicos y análisis relativos a la delimitación de las competencias de cada orden de gobierno, así como de los instrumentos normativos que facilitarían una mejor asignación de las mismas.

1.4.4. Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención, conservación y cuidado del territorio insular federal.

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones interinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

Estrategia 1.5. Prevenir y promover la resolución pacífica de conflictos.

Líneas de acción

1.5.1. Desarrollar acciones que permitan anticipar el surgimiento de conflictos y su posible escalamiento.

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. Definir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar protocolos de atención ciudadana.

1.5.2. Establecer mecanismos que propicien el diálogo con las partes en situaciones de conflicto.

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con funcionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

1.5.3. Impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley, que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

1.5.4. Promover la resolución de conflictos laborales a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Dar cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, mediante la resolución de las demandas presentadas. Las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedarán establecidas en su programa institucional.

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

La proponente puntualiza que el propósito de su iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que este país necesita. Para efecto de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir del derecho penal y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

Con el objeto de brindar una mayor claridad a la propuesta, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

Código Penal Federal

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 150.-... Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y se le inhabilitará para obtener otro durante un período de ocho a doce años.	Artículo 150.-... Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y se le inhabilitará para obtener otro por un periodo de veinte años.
Artículo 164.-... Cuando el miembro de la asociación sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, la pena a que se refiere el párrafo anterior se aumentará en una mitad y se impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro. Si el miembro de la asociación pertenece a las	Artículo 164. ... Cuando el miembro de la asociación sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, la pena a que se refiere el párrafo anterior se aumentará en una mitad y se impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación por un periodo de veinte años para desempeñar otro. Si el miembro de la asociación

Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, de igual forma la pena se aumentará en una mitad y se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará ~~de uno a cinco años~~ para desempeñar cargo o comisión públicos.

pertenece a las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, de igual forma la pena se aumentará en una mitad y se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará **por un periodo de veinte años** para desempeñar cargo o comisión públicos.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Los integrantes de esta Comisión dictaminadora, una vez que realizamos el análisis de las dos iniciativas con proyecto de decreto descritas en el proemio, las cuales corresponden a la Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, estimamos que son propuestas que tienden a fortalecer el Código Penal Federal.

Esta dictaminadora considera que en el caso de los servidores públicos, las sanciones que se establezcan en el Código citado, deben ser ejemplares, es decir, que sirva como una forma de prevención, que si bien es cierto no es la más adecuada, también lo es que por su calidad misma de trabajadores de Estado, deben contribuir al fortalecimiento de las instituciones y no corromperse participando en conductas delictivas.

Por otra parte, la sanción debe ser porque derivado de su calidad de servidores públicos tienen acceso a instalaciones, sistemas, documentos, etcétera, que facilita la comisión de un delito, por lo que se encuentra en ventaja si se compara con una persona que no tenga ese carácter.

SEGUNDA. - Ahora bien, respecto a la primera propuesta de la legisladora Oyervides Valdez, la cual consiste en adicionar a la sanción establecida en el artículo 150 del Código Penal Federal que contempla el delito de evasión de presos, la inhabilitación por 20 años para el servidor público que participe en este ilícito, adicionalmente a la privativa de libertad a que se haga acreedor, esta dictaminadora considera viable la necesidad de que el juzgador pueda imponer una sanción mayor a 5 años de inhabilitación como actualmente lo prevé el Código Penal Federal.

Es por ello, que esta dictaminadora determinó atender la propuesta de la legisladora en el sentido de establecer la posibilidad de que se pueda imponer una sanción de 20 años de inhabilitación a un servidor público, sin embargo, se realizó una modificación en la redacción, ello toda vez que al realizar una revisión en las redacciones del Código Penal Federal, el artículo 180 Bis establece lo siguiente:

Artículo 180 Bis. *Se aplicará de uno a dos años de prisión y de diez mil a treinta mil días multa, al que retire, modifique o inutilice, sin la debida autorización, dispositivos de localización y vigilancia.*

Si la conducta a que se refiere el párrafo anterior la realiza un integrante de alguna institución de seguridad pública, se aplicará de dos a cinco años de prisión, de veinte mil a cuarenta mil días multa e inhabilitación para ejercer cualquier empleo o cargo público en cualquier ámbito de gobierno hasta por veinte años.

De lo anterior se desprende que nuestra legislación vigente ya contempla una sanción que pueda ser hasta por 20 años, haciendo el señalamiento que se antepone el término "hasta" por 20 años, lo cual implica que quede a la Consideración del Órgano jurisdiccional, pero dando cabida a que esto pueda ocurrir.

Lo anterior, se determinó así, toda vez que en el artículo 180 Bis ya citado, se establece la sanción a quien retire, modifique o inutilice sin autorización dispositivos de localización y vigilancia, lo cual evidentemente tiene un menor impacto social que le delito de evasión de presos, que lacera de manera importante a nuestra sociedad mexicana.

Lo manifestado en el párrafo anterior no se trata de una apreciación subjetiva de esta dictaminadora, sino que se atiende a las sanciones establecidas en los tipos penales que se compara, ya que por una parte mientras que en el artículo 180 Bis establece una sanción privativa de libertad de uno a dos años de prisión y de diez mil a treinta mil días multa, en el artículo 150 se prevé una sanción de seis meses a nueve años de prisión, incrementándose en una tercera parte si se trata de servidor público como es el caso que nos ocupa, por lo tanto, se justifica el incremento de la sanción de inhabilitación como bien lo refiere la iniciante.

TERCERA.- Ahora bien, por cuando hace a la segunda propuesta de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, consistente en establecer la misma sanción de inhabilitación de 20 años a aquellos servidores públicos que cometan el delito de asociación delictuosa, lo cual se encuentra previsto en el artículo 164 del Código Penal

Federal, debe decirse que esta dictaminadora comparte la apreciación de la proponente, toda vez que aún y cuando ya se prevé la inhabilitación como sanción, ésta es de hasta 5 años, considerando la proponente que es insuficiente.

Derivado de lo anterior, esta Comisión considera apropiado elevar la sanción de inhabilitación, con la salvedad de que al igual que el considerando anterior, se le adicionó el término "hasta" antes de la sanción de 20 años, con el objeto de que esto sea motivo de análisis del Tribunal competente.

Cabe hacer mención del criterio de la Corte que establece lo siguiente:

Tesis: 1a. CCXXXV/2011 (9a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	160669	2 de 4
Primera Sala	Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1	Pag. 204	Tesis Aislada(Constitucional)	

PENAS. PARA ENJUICIAR SU PROPORCIONALIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL PUEDE ATENDERSE A RAZONES DE OPORTUNIDAD CONDICIONADAS POR LA POLÍTICA CRIMINAL INSTRUMENTADA POR EL LEGISLADOR.

El principio de proporcionalidad contemplado expresamente en el artículo 22 constitucional no sólo impone al juez el deber de individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, también constituye un mandato dirigido al legislador que implica la obligación de verificar que existe una adecuación entre la gravedad del delito y la de la pena. Para hacer este análisis hay que partir de que la relación entre delito y pena es de carácter convencional. En esta línea, la cláusula de proporcionalidad de las sanciones penales no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o incluso de mayor importancia. Por otro lado, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos penales atienda exclusivamente a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente. La gravedad de la conducta incriminada y la sanción también están determinadas por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Esto significa que para enjuiciar la proporcionalidad de una pena a la luz del artículo 22 constitucional puede ser necesario atender a razones de oportunidad condicionadas por la política criminal del legislador.

Amparo directo en revisión 181/2011. 6 de abril de 2011. Cinco votos. (El Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente respecto de algunas consideraciones). Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Lo anterior se toma en consideración atendiendo a lo referido respecto a que en tipos penas que cuentan con una sanción privativa de la libertad menor, se establece una inhabilitación que podrá ser hasta de veinte años, como es el caso del artículo 180 Bis, por lo tanto, se encuentra perfectamente justificado incrementar esta sanción en el caso de delitos como evasión de presos y asociación delictuosa, los cuales tienen una sanción superior al referido y el impacto social es mayor, como ya se ha establecido.

Lo mismo ocurre en el caso de la propuesta para establecer la misma sanción de inhabilitación de 20 años cuando los servidores públicos que cometan el delito de asociación delictuosa pertenezcan a la Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo. Ello por las razones ya expuestas.

Por lo antes expuesto, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia LXIII Legislatura, sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 150 Y 164 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 150 y el segundo párrafo del artículo 164 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 150.-...

Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y **se le inhabilitará para obtener otro por un periodo que podrá ser hasta de veinte años.**

Artículo 164. ...

Cuando el miembro de la asociación sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, la pena a que se refiere el párrafo anterior se aumentará en una mitad y se impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación **por un periodo que podrá ser hasta de veinte años** para desempeñar otro. Si el miembro de la asociación pertenece a las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, de igual forma la pena se aumentará en una mitad y se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará **por un periodo que podrá ser hasta de veinte años** para desempeñar cargo o comisión públicos.

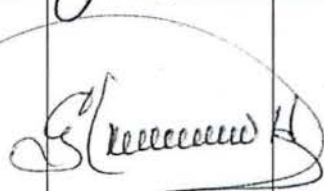
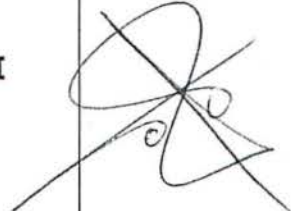
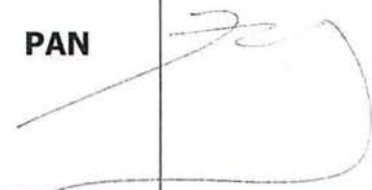
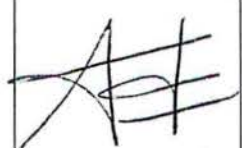
TRANSITORIO

ÚNICO - .Las reformas a que se refiere el presente decreto entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.

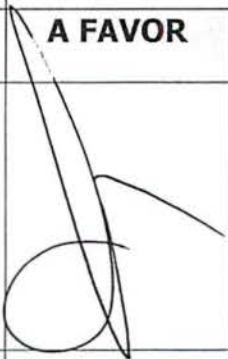
Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
1		Ibarra Hinojosa Álvaro PRESIDENTE	PRI			
2		Hernández Madrid María Gloria SECRETARIA	PRI			
3		Ramírez Nieto Ricardo SECRETARIO	PRI			
4		Cortés Berumen José Hernán SECRETARIO	PAN			
5		Neblina Vega Javier Antonio SECRETARIO	PAN			

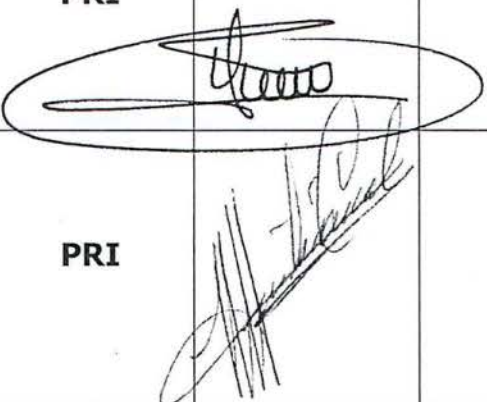
Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
6		Sánchez Carrillo Patricia SECRETARIA	PAN			
7		Santana Alfaro Arturo SECRETARIO	PRD			
8		Limón García Lía SECRETARIA	PVEM			
9		Sánchez Orozco Víctor Manuel SECRETARIO	MC			
10		Álvarez López Jesús Emiliano INTEGRANTE	MORENA			

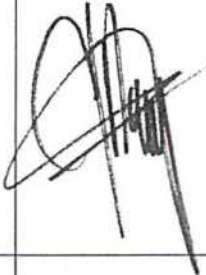
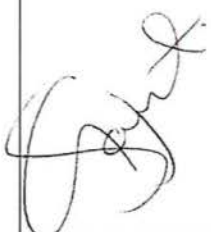
Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
11		Basurto Román Alfredo INTEGRANTE	MORENA			
12		Bañales Arambula Ramón INTEGRANTE	PRI			
13		Canales Najjar Tristán Manuel INTEGRANTE	PRI			
14		Castillo Martínez Edgar INTEGRANTE	PRI			
15		Couttolenc Buentello José Alberto INTEGRANTE	PVEM			

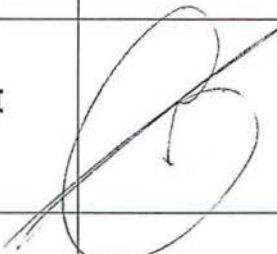
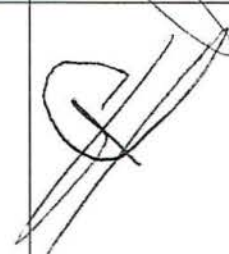
Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
16		Domínguez Domínguez César Alejandro INTEGRANTE	PRI			
17		Enríquez Vanderkam Mayra Angélica INTEGRANTE	PAN			
18		Fernández González Waldo INTEGRANTE	PRD			
19		González Navarro José Adrián INTEGRANTE	PAN			
20		González Torres Sofía INTEGRANTE	PVEM			

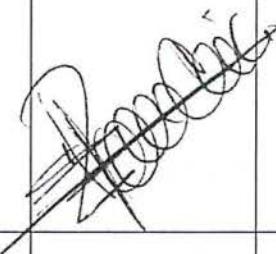
Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
21		Iriarte Mercado Carlos INTEGRANTE	PRI			
22		Luna Canales Armando INTEGRANTE	PRI			
23		Murrieta Gutiérrez Abel INTEGRANTE	PRI			
24		Ordoñez Hernández Daniel INTEGRANTE	PRD			
25		Ramírez Núñez Ulises INTEGRANTE	PAN			

Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 150 y 164 del Código Penal Federal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
26		Romo García Edgar INTEGRANTE	PRI			
27		Tamayo Morales Martha Sofía INTEGRANTE	PRI			