

DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LAS FRACCIONES XXV A XXVII AL ARTÍCULO 18 Y EL 138 BIS A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

A la Comisión de Defensa Nacional de la LXI Legislatura, le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la minuta con proyecto de decreto que adiciona las fracciones XXV, XXVI y XXVII al artículo 18 y se adiciona un artículo 138 Bis de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Esta comisión, con fundamento en lo dispuesto en los párrafos 1, 2, fracción VII, y 3 del artículo 39; párrafo 6, incisos e), f) y g), y párrafo 7, del artículo 45 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 80; 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, y 167, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen.

Antecedentes

En sesión de fecha 23 de noviembre de 2010, la diputada Esthela Damián Peralta del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Iniciativa que reforma el artículo 18 y adiciona un artículo 138 Bis a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la cual fue turnada en misma fecha para su estudio y dictamen a la Comisión de Defensa Nacional.

El Dictamen en sentido positivo a la Iniciativa de merito, fue aprobado por el Pleno de la Comisión de Defensa Nacional en su 10 Reunión Ordinaria, de fecha 13 de diciembre de 2011.

En Sesión del Pleno de la Cámara de Diputados de fecha 16 de febrero de 2012, fue aprobado el Dictamen de merito en sentido positivo con modificaciones, por 266 votos en pro, 23 en contra y 15 abstenciones, y remitido al Senado de la Republica para efectos Constitucionales.

La minuta de referencia, fue aprobada con modificaciones en sesión de la Cámara de Senadores de fecha 22 de marzo del presente año, y devuelta a la Cámara de Diputados, para efectos de la fracción E del artículo 72 Constitucional.

Con fecha 28 de marzo de 2012, se remite Minuta Proyecto de Decreto en sentido positivo con modificaciones, que adiciona las fracciones XXV, XXVI y XXVII al artículo 18 y adiciona un artículo 138 Bis de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La Presidencia dictó el siguiente trámite: “Túrnese a la Comisión de Defensa Nacional, para dictamen”.

Contenido de la minuta

La minuta en estudio establece que:

- Los miembros de las Fuerzas Armadas desempeñan una función fundamental del Estado Mexicano, bajo un estricto régimen de disciplina y espíritu de servicio, por lo que es necesario

otorgar estímulos como el reconocimiento, a la valiosa labor que desempeñan cotidianamente al servicio de la Nación.

- El artículo 138, párrafo segundo de la Ley en análisis, establece que el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas estará facultado para otorgar becas y créditos de capacitación científica y tecnológica para hijos de los militares, de acuerdo con sus recursos y el plan de becas y créditos, aprobado anualmente por el Ejecutivo Federal.
- El Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, establece entre sus objetivos y estrategias, mejorar el nivel de vida del personal militar y sus derechohabientes, para lo cual se podrán llevar a cabo, entre otras acciones, esquemas de colaboración a fin de contar con mayores espacios educativos y de aprendizaje de valores y virtudes positivas, al alcance del personal militar y sus derechohabientes.
- La Secretaría de la Defensa Nacional opera actualmente “El Programa Integral de Becas para hijos de militares en activo”
- La Colegisladora, al modificar el dictamen durante su discusión, considero que el beneficio de las becas “sea extensivo a todos los militares”, independientemente de que estén en activo o en retiro, pero no valoró el impacto presupuestario al gasto público que representa esta propuesta.
- Para el personal de retiro, existen programas operados por la Secretaría de la Defensa, como la “Convocatoria de selección de BECAS-ISSFAM para el ciclo escolar 2011-2012”, y los diversos convenios que ha suscrito la Secretaría la Defensa con la asociación “Alianza por la Educación Superior, SC” (Alpes), la cual se encuentra afiliada al grupo “Movimiento Blanco”, mediante el cual se les otorgan becas a los hijos de los militares retirados.
- Las dictaminadoras consideran que debido al impacto presupuestal y los apoyos que ya reciben los militares en retiro, es oportuno modificarse lo aprobado por la colegisladora, de tal suerte, que este apoyo solo sea a los hijos de militares “en el activo”.
- En relación al párrafo tercero de la fracción III del artículo 138 Bis propuesto, estas dictaminadoras consideran necesario sustituir el término “se autoricen” por “se aprueben”.
- De acuerdo con lo establecido en el “Diccionario Panhispánico de Dudas”, resulta innecesario establecer en el texto del cuerpo normativo propuesto el término: “las hijas y los hijos”, ya que los apelativos masculinos, designan por igual a seres de uno u otro sexo.
- Estas Comisiones dictaminadoras, consideran que se debe perfeccionar la norma jurídica y utilizar únicamente “los hijos” para referirse a ambos sexos, sin que ello sea discriminatorio, toda vez que no hay sustento legal que obligue a referirse a cada sexo en forma separada.

Consideraciones

Primera: En relación a las modificaciones en lo general.

La crítica constructiva a todo proyecto de decreto siempre debe ser bienvenida, si con ello se logra la evolución de la norma, lo cual debe ser ocupación constante del legislador, a fin de cuentas, la contraposición responsable de posturas, es obligada a fin de perfeccionar la Ley.

El texto de una norma debe corresponder a la realidad, para que el primero adquiriera plena validez, y a su vez, una ley en su conjunto debe de conservar su unidad y precisión, lo cual, esta comisión considera se perfecciona con las modificaciones propuestas por la Cámara revisora.

El proponer modificaciones a un proyecto de decreto, como es el caso que nos ocupa, debe implicar necesariamente el haber realizado un ejercicio de alta responsabilidad, donde los cambios que se sometan a consideración busquen perfeccionar la norma. Lo anterior, con base en que podemos entender al derecho como un conjunto de normas que transcriben e impulsan un ideal de justicia.

Somos conscientes que las leyes no son definitivas o perfectas, por el contrario, siempre podrán ser revisadas y modificadas a partir de una propuesta formulada sobre una base razonada de la cual partir, tal y como lo formula el Senado de la República en el caso que nos ocupa.

Estimamos que para la construcción de una sociedad, es necesario que toda nación se edifique desde sus cimientos, como es el caso de la educación, materia del Presente Dictamen.

Segunda: En relación a considerar como beneficiarios del presente proyecto de decreto, a únicamente los hijos de los militares en activo:

El Estado mexicano, si bien otorga prestaciones sociales al personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas, es una problemática actual la satisfacción de estos beneficios, debido a los escasos recursos financieros que se destinan para tal objetivo.

Sin embargo, es un hecho que al interior de las Fuerzas Armadas, se ha generado un ánimo de estímulo importante entre sus miembros, quienes ven reconocidos sus esfuerzos en el otorgamiento de becas para sus hijos.

Esta comisión, tiene presente que la seguridad social es un derecho humano que tiene como uno de sus objetivos la asistencia a los trabajadores, servidores públicos, así como a los elementos de las Instituciones Armadas de nuestro país, a través de mecanismos garantizados por el Estado para cubrir los riesgos en su vida diaria, trabajo y cumplimiento de sus atribuciones, de forma inmediata y esencial.

Los principios de solidaridad, universalidad, igualdad, suficiencia y obligatoriedad; sostienen y conforman la seguridad social y determinan su regulación.

En el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas, merece una reflexión especial el principio de universalidad, en su vertiente objetiva, ya que implica que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias y riesgos a que se encuentre expuesto el asegurado, las cuales en el caso que nos ocupa, revisten características especiales.

Es importante destacar, que la minuta enviada al Senado de la República, establecía un beneficio de becas, a favor de los hijos de los militares “**en el activo y en situación de retiro**”, con lo que se afectaría el sentido del programa integral de becas, y que es lograr la permanencia e identidad del personal militar con el Instituto Armado, ya que no existiría la diferencia entre permanecer en el activo o pasar a situación de retiro, debido a que en ambos casos se tendría el beneficio de la beca propuesto.

Debemos tomar en cuenta que el Programa Integral de Becas vigente, operado por la Secretaría de la Defensa Nacional, está dirigido a las hijas e hijos de los militares **en activo**.

Lo anterior, se explica si tomamos en cuenta que el personal militar **en activo** no cuenta con un lugar de radicación estable, por la política de rotación de cargos que lleva a cabo la Secretaría de la Defensa Nacional, a partir de la cual los efectivos y sus familias pueden ser reubicados en cualquier momento y en cualquier parte de la República, situación que no necesariamente coincide con los calendarios escolares.

Ante la situación referida, los militares **en activo** deben adoptar diversas medidas para atender sus necesidades personales y familiares, como son la búsqueda de vivienda, mudanza y, de manera prioritaria, **el cambio de planteles escolares**.

En razón de lo anterior, son las escuelas particulares las que se ubican como una alternativa, y en ocasiones el único medio para dar continuidad a la educación de las hijas o hijos de los militares **en activo**.

En este orden de ideas, esta comisión dictaminadora considera que por el contrario, el personal militar retirado, con una residencia fija y estable, no enfrenta la situación referida y con ella las consecuencias en el ámbito educativo en perjuicio de sus hijos.

Tercera: En relación al impacto presupuestal.

Esta comisión, se adhiere a la observación de la Colegisladora, en el sentido de la importancia de valorar el impacto presupuestario al gasto público que representa esta propuesta, a fin de hacerla transitable, y dar al texto de la Ley una interpretación funcional.

Tomando en cuenta el Presupuesto asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional, y el destinado actualmente al Programa Integral de Becas, se estima que existiría insuficiencia presupuestal, de considerarse también cubrir la prestación de becas propuesta a los militares retirados, lo cual pudiera devenir en problemas operativos.

Esta comisión coincide plenamente con lo anterior, debido a que toda vez que el personal militar que se encuentra actualmente en situación de retiro es de 61,080 militares, estimándose que 15,000 hijos podrían ser beneficiarios del programa de becas, adicionalmente se encuentran considerados 44,000 militares en activo y que podrían retirarse con 20 años de servicios o más, por lo que entre ambas situaciones se estima un incremento de 44,000 becarios, impactando con ello el gasto público, haciéndose necesario el establecer una nueva fuente de ingresos, diferente a las señaladas en la Ley de Ingresos de la Federación y distinta al endeudamiento, que permita solventar el nuevo compromiso de gasto, lo anterior a efecto de no afectar el presupuesto aprobado para otros programas.

El considerar únicamente a los militares **en el activo**, para ser beneficiarios de lo propuesto en la minuta en estudio, es correcto y acorde con la opinión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; el cual señaló mediante oficio número CEFP/0130/11, de fecha 2 de mayo de 2011, que la iniciativa original, y que únicamente consideraba a los militares **en activo**, no tiene impacto presupuestal.

Las modificaciones propuestas por la Cámara revisora, tienen la finalidad de **garantizar la viabilidad financiera** de la reforma, y atender de manera inmediata a los militares **en activo**, que en razón de las misiones asignadas, son geográficamente reubicados continuamente.

Se considera que los militares en situación de retiro, cuentan actualmente con opciones educativas, al amparo de becas, para sus hijos, por lo que también son amparados en los hechos, en la materia en estudio.

Cuarta: En relación a sustituir el término “se autoricen” por “se aprueben”, en el párrafo tercero de la fracción III del artículo 138 Bis.

Esta comisión juzga que la precisión del lenguaje utilizado en la redacción de una norma, debe de estar por encima de cualquier otra consideración, lo cual consideramos se cumple con la propuesta de la Colegisladora.

Lo anterior, debido a que la Cámara revisora reflexiono necesario realizar una precisión jurídica, a fin de no generar ambigüedad alguna al momento de la interpretación de la norma, lo cual consideramos adecuado, toda vez que efectivamente, y como lo establece la Carta Magna, la Cámara de Diputados “aprueba” anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así entonces, por medio de la modificación, y en relación a técnica jurídica, la Carta Magna, y Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, son eficaces, al existir entre estos ordenamientos coherencia, es decir, no existen contradicciones entre ellos.

Quinta: En relación a utilizar únicamente la expresión “los hijos”, en lugar de “las hijas y los hijos”.

Esta comisión juzga que la precisión, y utilización correcta del lenguaje utilizado en la redacción de una norma, debe ser una consideración primería, lo cual se busca cumplir con la propuesta de la Colegisladora.

Coincidimos con la Cámara revisora, en el entendido que la propuesta no es discriminatoria, toda vez que no hay sustento legal que obligue a referirse a cada sexo en forma separada.

El propio Capitulo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se denomina **“De los Mexicanos”, sin que ello se considere discriminatorio, ya que para efectos de interpretación, se hace referencia con dicho término a los hombres y mujeres que cuentan con la nacionalidad mexicana.**

Sexta: De la aprobación de las propuestas de modificación.

Esta comisión valora que las modificaciones aprobadas por la Colegisladora son técnicamente viables, coincidiendo con su redacción.

De concretarse las adiciones propuestas en la minuta en estudio, la prestación objeto del presente dictamen se formalizaría e Institucionalizaría para quedar inscrito en las previsiones del Instituto citado.

Por medio de lo propuesto en la minuta en estudio, se reconoce el esfuerzo de los miembros de las Fuerzas Armadas en la observancia de cada una de las actividades y misiones que les son encomendadas, con beneficios palpables y permanentes para sus hijos (independientemente de que sean éstos mujeres u hombres).

Por lo anteriormente expresado, esta comisión comparte plenamente y en su totalidad, las modificaciones realizadas por la Colegisladora a la minuta enviada por esta Soberanía, por la que se adicionan las fracciones XXV, XXVI y XXVII al artículo 18 y se adiciona un artículo 138 Bis de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, mejorando con ellas el alcance de la propuesta, y por lo cual considera procedente su aprobación.

Por las consideraciones expuestas, y para efectos de lo dispuesto en el artículo 72 fracción A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Defensa Nacional somete a consideración de ésta Honorable Asamblea el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XXV, XXVI Y XXVII AL artículo 18 y un artículo 138 Bis a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Artículo Único. Se adicionan las fracciones XXV, XXVI y XXVII al artículo 18 y un artículo 138 Bis a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para quedar como sigue:

Artículo 18. ...

I. a XXII. ...

XXIII. Farmacias económicas;

XXIV. Vivienda;

XXV. Beca de manutención;

XXVI. Beca escolar, y

XXVII. Beca especial.

Artículo 138 Bis. El Instituto estará facultado para otorgar a los hijos de los militares **en el activo** becas educativas, conforme a lo siguiente:

I. Beca de manutención. Tiene por objeto la asignación de una cuota mensual para **los hijos** de los militares **en el activo** que se encuentren cursando estudios a nivel medio superior y superior, en escuelas del país con registro en la Secretaría de Educación Pública.

II. Beca escolar. Tiene por objeto cubrir los gastos inherentes de la educación para **los hijos** de los militares **en el activo** que se encuentren cursando estudios a nivel medio superior y superior, en escuelas del país con registro en la Secretaría de Educación Pública.

III. Beca especial. Destinada para **los hijos** que padezcan un grado de discapacidad física o mental, transitoria o permanente del personal militar **en el activo** . Tiene por objeto cubrir el 100% del costo de la inscripción, colegiatura y demás gastos obligatorios inherentes de una institución de educación inclusiva, o de preferencia en algún plantel del sistema educativo nacional, en todos sus niveles.

Estas becas también serán otorgadas a los hijos de los militares que hayan fallecido, desaparecido o se hayan incapacitado en 1/a. ó 2/a. categorías, con motivo de actos del servicio o a consecuencia de los mismos.

Los recursos necesarios para el otorgamiento de las becas serán proporcionados con cargo a los presupuestos que anualmente se **aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación** a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

El procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de las becas a que se refiere este artículo, serán fijados en el reglamento respectivo.

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, a 10 de abril de 2012.

La Comisión de Defensa Nacional

Diputados: Rogelio Cerda Pérez (rúbrica), presidente; Aníbal Peralta Galicia (rúbrica), Miguel Álvarez Santamaría (rúbrica), Luis Alejandro Guevara Cobos, Bernardo Téllez Juárez (rúbrica), Pablo Escudero Morales (rúbrica), Armando Meza Castro (rúbrica), secretarios; Víctor Humberto Benítez Treviño, Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica), Jorge Franco Vargas, Miguel Ángel Terrón Mendoza (rúbrica), Francisco Alejandro Moreno Merino, Canek Vázquez Góngora, José Antonio Yglesias Arreola, Gabriela Cuevas Barron (rúbrica), Sergio Arturo Torres Santos (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Adriana Fuentes Cortés, Sergio Gama Dufour (rúbrica), José César Nava Vázquez (rúbrica), Esthela Damián Peralta (rúbrica), Lorena Corona Valdés (rúbrica), Juan Enrique Ibarra Pedroza, Pavel Díaz Juárez (rúbrica), Elsa María Martínez Peña (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73, 74, 79, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE. ASAMBLEA:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 84, 85 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes Legislativos

1. En sesión celebrada el 2 de febrero de 2012 por el Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se dio cuenta con la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, adicionando una fracción XXVIII-B; en su artículo 74, reformando su fracción VI; en su artículo 79, adicionando los párrafos tercero, cuarto y quinto, recorriendo el actual tercero a sexto y reformando los párrafos primero y quinto de la fracción I así como los párrafos primero, segundo, tercero quinto y séptimo de la fracción II; en su artículo 116, reformando el párrafo sexto de la fracción II; y, en su artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), adicionándole un tercer párrafo y recorriendo el restante para quedar como cuarto párrafo, suscrita por los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, por lo que la presidencia de la Mesa Directiva la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para el dictamen correspondiente.

2. En sesión celebrada el 16 de febrero de 2012, ante el Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se dio cuenta con la iniciativa que reforma los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco José Rojas Gutiérrez, José Ramón Martell López, Cesar Augusto Santiago Ramírez, Carlos Flores Rico, Oscar Guillermo Levin Coppel e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por lo que la presidencia de la Mesa Directiva la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para el dictamen correspondiente.

II. Materia de la iniciativa

Tanto la iniciativa presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, como la suscrita por los diputados Francisco José Rojas Gutiérrez, José Ramón Martell López, Cesar Augusto Santiago Ramírez, Carlos Flores Rico, Oscar Guillermo Levin Coppel e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, proponen reformar y adicionar los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que tales artículos serán analizados en el presente dictamen.

Se destaca que ambas iniciativas para reformar y adicionar los artículos 73, 74 y 79 son coincidentes en varios de sus puntos, razón por la cual en el apartado correspondiente a las Consideraciones, se analizarán las diferencias y se efectuarán las observaciones que procedan.

Las iniciativas enviadas por el Pleno de esta H. Cámara a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y análisis, proponen reformar los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de regular: la integración y funcionamiento de un Sistema Nacional de Fiscalización; consolidar los mecanismos y alcances de las auditorías sobre el desempeño; reducir los plazos para la presentación de la Cuenta Pública e informes que debe rendir la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados; establecer un nuevo esquema de informes a cargo del ente fiscalizador; introducir precisiones en materia de planeación auditorías y las acciones preventivas que de ellas derivan; ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en los supuestos de situaciones excepcionales; establecer supuestos adicionales para los casos de no aplicación de los principios de anualidad y posterioridad; señalar expresamente la facultad de fiscalizar fideicomisos públicos, cesiones parciales de bienes de dominio público y esquemas de coparticipación económica pública-privada, y, finalmente, excluir la reelección del titular de la Auditoría Superior de la Federación.

III. Consideraciones

En el Estado mexicano se han realizado diversas reformas constitucionales para el control de las administraciones públicas, como una garantía mínima de los ciudadanos que se traduce en la certeza de que sus aportaciones a las arcas públicas sean ejercidas no sólo eficientemente, sino con transparencia en su manejo y de acuerdo con los planes y programas previamente elaborados. Entre estas reformas constitucionales destacan las normas que crearon a la entidad de fiscalización superior de la Federación, como un órgano de apoyo del Poder Legislativo, del 30 de julio de 1999, las posteriores del 7 de mayo de 2008 y la expedición de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el 29 de mayo de 2009, dotándosele de las facultades necesarias para verificar e informar a la Cámara de Diputados y a los ciudadanos, respecto de la razonabilidad de la cuenta pública y la medida en que los programas y las acciones de gobierno cumplen su cometido social y su apego a las leyes.

Hoy día la Auditoría Superior de la Federación es una institución con perfiles únicos, que depende de la Cámara de Diputados pero que cuenta con una autonomía de gestión muy amplia y posee facultades de sanción directa, ya que puede fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que haya lugar. Consolidar sus funciones, así como reforzar los mecanismos para el mejor control del ejercicio del gasto público e informar de manera más oportuna de los resultados obtenidos en las revisiones de las cuentas públicas, son aspectos determinantes para contribuir a desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, razón por la que esta Comisión considera que en lo general las propuestas de las iniciativas que se dictaminan, resultan procedentes. No obstante lo anterior, es necesario pasar al análisis pormenorizado de cada una de las reformas y adiciones contenidas en las iniciativas en estudio.

En relación con el Sistema Nacional de Fiscalización, ambas iniciativas plantean adicionar la facultad al Congreso para regular la integración y funcionamiento de un Sistema Nacional de Fiscalización. En la exposición de motivos del grupo parlamentario del PRI este sistema se presenta como un mecanismo para la coordinación de acciones por parte de todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización en el país, a fin de generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones, así como para evitar duplicidades y omisiones. Textualmente se indica que este propósito:

“solo será posible si hay un intercambio efectivo de información, una homologación en la manera de planear, ejecutar y reportar los trabajos de auditorías, y un compromiso y obligación de las partes por cumplir con los deberes que se derivan de este sistema. Para la consecución de los objetivos planteados, se considera necesario establecer la facultad del Congreso de la Unión, para legislar sobre la materia, mediante la adición de la fracción XXVIII-B al artículo 73.”

La naturaleza especializada de fiscalización ha obligado a que la Auditoría Superior de la Federación establezca vínculos de colaboración y de intercambio de experiencias, mismos que sólo podrán ser difundidos entre los entes públicos encargados del control externo e interno del ejercicio del gasto público, mediante la conformación de un sistema que tenga como finalidad la homologación de las metodologías empleadas para la planeación, ejecución y reporte de los trabajos correspondientes a los trabajos de auditorías. En tal virtud, esta Comisión dictaminadora determina procedente la adición de una fracción XXVIII-B, que faculte al Congreso de la Unión a expedir leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización.

En materia de auditorías sobre el desempeño, las iniciativas que se dictaminan efectúan diversas propuestas. En primer término, estiman necesario adicionar el primer párrafo a la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que este tipo de auditorías puedan evaluar las metas y no sólo los objetivos de los planes y programas. De igual forma, se propone reformar el segundo párrafo de la fracción VI del mismo artículo, a efecto de que no sólo se emitan recomendaciones, sino cualquier acción que proceda conforme a las normas aplicables.

Las anteriores propuestas se consideran adecuadas, considerando que en el régimen de planeación que rige a la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas que se derivan de éstos no sólo se componen por objetivos, sino también por metas, conforme a lo establecido en el artículo 3º segundo párrafo de la Ley de Planeación. Al implementar la reforma propuesta se otorgará un mayor impacto a la acción fiscalizadora que realiza la Auditoría Superior de la Federación en virtud de que podrá verificar el cumplimiento de las metas, que son los logros específicos a que deben llegar los entes de la Administración Pública, y no sólo de los objetivos, que son de un alcance más general.

Igualmente, las auditorías de desempeño que realiza la Auditoría Superior de la Federación se han constituido como un elemento relevante para la información que se entrega a esta H. Cámara de Diputados, ya que tienen por propósito conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones así como si ejercieron los recursos de acuerdo con la normatividad y con el fin para el cual les fueron asignados.

Por lo anterior esta Comisión de Puntos Constitucionales, considera adecuada la propuesta de adición al primer párrafo a la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la redacción que se presenta.

Por otra parte, las auditorías sobre el desempeño deben contribuir a un más adecuado aprovechamiento de los recursos públicos y a un mejor servicio a la sociedad, situación que no es totalmente factible en virtud de que actualmente este tipo de auditorías solo puede tener como resultado la emisión de meras recomendaciones para el mejoramiento del desempeño de la entidad fiscalizada de que se trate, pues como lo exponen los diputados de la fracción parlamentaria del PRI:

“La realización de este tipo de auditorías, ha puesto en evidencia que ante la aparición de hallazgos que pudieran acarrear responsabilidades por la comisión de irregularidades por parte de los servidores públicos involucrados, las áreas auditoras no cuentan con facultades para emitir otro tipo de acciones, como la formulación de pliegos de observaciones o de promociones de responsabilidad administrativa, necesarias para instaurar, en su caso, los procedimientos correspondientes para fincar a dichos servidores públicos las responsabilidades que se les imputen. Operativamente, la Auditoría Superior de la Federación, frente a hallazgos detectados en ese tipo de auditorías, debe realizar una nueva auditoría, ahora de naturaleza financiera o de la naturaleza que corresponda, para poder formular acciones vinculantes para los servidores públicos y estar en posibilidad de fincar las responsabilidades de que se trate.”

A mayor abundamiento, a pesar de los resultados relevantes que se desprenden de estas revisiones el texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita las acciones que puede emitir la Auditoría Superior de la Federación a las recomendaciones al desempeño, que son de carácter preventivo y no correctivo. Esta limitante significa que, como ejemplo, como resultado de una auditoría de desempeño, la Auditoría Superior de la Federación no está en posibilidad de promover otro tipo de acciones.

En virtud de lo anterior, se consideran procedentes las reformas al segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la redacción presentada en ambas iniciativas.

Otro aspecto importante para el robustecimiento de las auditorías sobre el desempeño, es que las recomendaciones al desempeño queden incluidas dentro del concepto genérico de “recomendaciones”, con el propósito de que las entidades fiscalizadas no sólo deban precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas, sino también las acciones emprendidas para estar en posibilidad de acreditar la atención de las mismas. A juicio de esta Comisión, en aplicación de la máxima jurídica de “*donde existe la misma razón, se aplica la misma disposición*”, se considera procedente en los términos en que se presenta, la reforma al párrafo quinto de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro aspecto que plantean las iniciativas es la modificación de los plazos señalados para la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, así como la entrega a la Cámara de Diputados de los informes de la Auditoría Superior de la Federación, y la introducción de la figura del *Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* que es el documento final que contiene la síntesis de los resultados de fiscalización, cuya entrega deberá realizarse a más tardar el 31 de octubre, por lo que resulta necesario anticipar el plazo para la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados al último día hábil de febrero. En virtud de compartir las razones antes expuestas, esta Comisión considera adecuado modificar, en los términos de las iniciativas en análisis, el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera:

“VI. ...

...

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar **el último día hábil del mes de febrero** del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este

artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública.”.

Por lo que hace al plazo para la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública, existe una diferencia entre ambas iniciativas. La presentada por el grupo parlamentario del PRI mantiene la fecha del 30 de septiembre del año siguiente al que se hubiere presentado la Cuenta Pública, como límite para su conclusión, en tanto que la iniciativa de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación propone como límite para su conclusión el 15 de noviembre del año de su presentación.

Es opinión de esta Comisión dictaminadora que la propuesta de reforma presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para que la fecha límite de la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública sea el año de su presentación y no el 30 de septiembre del año siguiente, como actualmente se encuentra redactado el texto constitucional. Sin embargo, consideramos que el 15 de diciembre del año referido es la fecha más oportuna para la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública, atento a los plazos ya aprobados en este dictamen, lo que sería congruente con la previa aprobación al Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el 15 de noviembre.

En relación con la propuesta de un nuevo mecanismo para la presentación de los informes de auditoría, se destaca lo siguiente: En las iniciativas que se dictaminan, se propone un nuevo esquema de información “*para que la Auditoría Superior de la Federación proporcione de manera oportuna a la Cámara de Diputados los insumos necesarios para la revisión de la Cuenta Pública...*”. Con este nuevo esquema se busca introducir dos clases de informes: los *Informes Individuales* y el *Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* y, según se afirma en la exposición de motivos del grupo parlamentario del PRI, tiene el objeto de mantener informada de manera constante y oportuna a la Cámara de Diputados, pues con los denominados Informes Individuales se comunicará, conforme se vayan concluyendo las auditorías, los resultados de su fiscalización, momento a partir del cual los informes adquirirán el carácter de públicos.

Al respecto, la propuesta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para la reforma del séptimo párrafo de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Federal, indica que: “*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que vaya rindiendo los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción ya que cada uno de dichos informes al momento de entregarse a la Cámara de Diputados adquirirá el carácter público; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;...*”, propuesta que a juicio de esta dictaminadora resulta redundante, pues la previsión que ordena que una vez entregados a la Cámara de Diputados los informes individuales adquieren el carácter de públicos, ya se encuentra contenida en propuesta de reforma al primer párrafo de la fracción II del artículo 79 de nuestra carta magna, de ambas iniciativas.

Para completar el análisis sobre este tema, es importante destacar que en este nuevo esquema de información no se elimina la obligación de presentar un informe general, al que ahora se denomina “*Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*” y que será el documento final que contiene la síntesis de los resultados de fiscalización (con los requisitos y particularidades que determine la ley secundaria) y, como se señaló con anterioridad, su entrega deberá realizarse a más tardar el 31 de octubre. Esta última situación, coinciden las

iniciativas: “...sólo es viable si se establece que las auditorías puedan iniciarse a partir del 1 de enero siguiente al cierre del ejercicio.”

En efecto, al tener la Auditoría Superior de la Federación la obligación de presentar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización a más tardar el 31 de octubre, esta Comisión dictaminadora considera congruente las propuestas para que las auditorías puedan iniciarse a partir del 1 de enero siguiente al cierre del ejercicio, aspecto en el que coinciden ambas iniciativas; sin embargo, las propuestas difieren en su redacción. La propuesta de adición de un tercer párrafo del grupo parlamentario del PRI, señala que: “*Sin sujeción a los principios de posterioridad y anualidad señalados en el párrafo anterior, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.*” Por su parte, la propuesta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación establece que: “*Sin perjuicio de los principios señalados la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.*” .

Como se observa, la primera de las propuestas es más específica en cuanto excluye expresamente únicamente la aplicación de los principios de posterioridad y anualidad, para iniciar el proceso de fiscalización. Por otra parte, conforme al diccionario de la Real Academia Española, el término “*sin sujeción*” significa sin estar sujeto a, en este caso a los principios de posterioridad y de anualidad. En este contexto, la Comisión dictaminadora considera que la propuesta de redacción del grupo parlamentario del PRI es más adecuada para expresar la excepción a la aplicación de los principios indicados.

En ese mismo sentido, la reforma propuesta a los artículos 116, fracción II, párrafo sexto y 122 apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c) de la Constitución, permiten que en los Estados y el Distrito Federal también rijan los mismos lineamientos en materia de publicidad de los informes de auditoría que en la Federación, lo que se considera congruente en el marco del nuevo Sistema Nacional de Fiscalización que se aprueba en este dictamen, por lo cual, sin invadir la esfera competencial de las Entidades Federativas, que queda debidamente resguardado con el texto legal de la reforma a esos numerales que se propone, es evidente que resulta conveniente esta mínima homologación que permite a las entidad de fiscalización superior de todo el país la reserva y publicidad semejante de sus informes de auditoría.

Es criterio de esta Comisión que con el esquema propuesto, la información no sólo se hará llegar a la Cámara de Diputados de manera inmediata, sino que además sentará las condiciones para realizar un análisis más a fondo de la misma, razón por la cual se considera adecuado reformar la parte final del tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, el cuarto párrafo de la fracción VI del artículo 74 y los párrafos primero, segundo, tercero y séptimo de la fracción II del artículo 79, adicionar un tercer párrafo al artículo 79, reformar el párrafo sexto de la fracción II del artículo 116 y el inciso c), fracción V, Base Primera, apartado C, del artículo 122, todos de nuestra Constitución, conforme a la redacción presentada en las iniciativas que se dictaminan.

Otro de los aspectos que abordan las iniciativas en estudio es el correspondiente a las actividades para la planeación de las auditorías. Sobre el particular, los integrantes de la Comisión, coincidimos con lo que se señala en la exposición de motivos de la iniciativa del grupo parlamentario del PRI que destaca que la planeación de las auditorías es una actividad fundamental para la revisión de la Cuenta Pública para estar en posibilidad de contar oportunamente con los elementos necesarios para una adecuada planeación, así como para hacer posible que se vaya avanzando en las labores de

fiscalización, por lo que esta Comisión considera procedentes las reformas propuestas al cuarto párrafo al artículo 79 de nuestra Constitución Política.

En las iniciativas que se estudian, se introduce la facultad de la entidad superior de fiscalización para realizar evaluaciones preliminares, que se lleven a cabo a través de los informes que el Poder Ejecutivo debe entregar al Congreso de la Unión. Como resultado de esas evaluaciones, la entidad de fiscalización podrá emitir recomendaciones y sugerencias de carácter preventivo, con el objeto de corregir las irregularidades y evitar la posible formulación de acciones, lo que a su vez posibilita que la Auditoría Superior de la Federación pueda realizar auditorías durante el ejercicio en curso, como una excepción al principio de anualidad. En estas mismas iniciativas, se plantea que la nueva figura sea sin perjuicio de sus facultades de fiscalización y de las acciones que, en su caso, le corresponda emitir, pues según se expone, la finalidad de las propuestas es evitar posibles daños a la hacienda pública, así como corregir acciones que pudieran estar al margen de las normas, planes o programas, desde una etapa temprana. En este sentido, la fiscalización incorpora elementos de coparticipación entre auditores y auditados, lo que a consideración de esta Comisión, hace procedente la adición de un párrafo quinto al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la redacción propuesta.

Respecto a la figura de la denominada situación excepcional, se expone que en la actualidad la entidad de fiscalización tiene la facultad para solicitar a las entidades fiscalizadas, en los supuestos de las situaciones excepcionales establecidas en la ley de la materia, que procedan a la revisión de los conceptos denunciados para que, con base en ello, se rinda un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, se proceda a fincar las responsabilidades correspondientes.”. De este modo, y con las salvedades expuestas para que sea la ley secundaria la que establezca los requisitos para su procedencia, así como para que una vez concluida la revisión, la Auditoría rinda un informe individual a la Cámara de Diputados, se considera correcta y oportuna la propuesta de reforma al quinto párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos en que se presenta.

Esta Comisión Dictaminadora coincide en la conveniencia de adicionar un párrafo sexto al artículo 79 a efecto de autorizar al Poder Legislativo a que, pueda implementar algunas excepciones generales a los principios de anualidad y posterioridad que rigen la fiscalización superior de la Federación, sin que sea necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ello.

De la misma forma, esta Comisión Dictaminadora sostiene la pertinencia de aprobar la reforma a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a que faculta expresamente a la Auditoría Superior de la Federación a fiscalizar a los fideicomisos públicos y a las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público.

Esta reforma se considera necesaria en virtud de que se requiere precisar la facultad expresa de la entidad de fiscalización superior de la Federación para auditar a los fideicomisos públicos y a las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público, ya que versan sobre bienes no necesariamente pecuniarios, cuya administración no está centralizada, sino que se pone a disposición de particulares (especialmente las concesiones y las cesiones parciales), de donde se colige la conveniencia de no dejar a la libre interpretación del usuario jurídico sobre si se podrán fiscalizar o no estos entes.

En materia de esquemas de coinversión económica reguladas por la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero del 2012, es

importante a juicio de esta Comisión, plasmar con claridad, desde la norma constitucional, la facultad de la entidad superior de Fiscalización para fiscalizar la aplicación de los recursos federales en los proyectos de asociaciones público-privadas que se realicen a partir de una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, con el objeto de prestar servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado, siempre y cuando se empleen recursos federales, en virtud de lo cual, esta Comisión considera necesario que nuestra Constitución establezca de manera expresa la facultad de la entidad de fiscalización para revisar la aplicación de los recursos y que sean las leyes secundarias las que provean a su observancia, por lo que se estima procedente la reforma propuesta en la iniciativa del segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos en los que se presenta.

Un tema distinto a los hasta aquí tratados es el de la reelección del Titular de la entidad superior de fiscalización. Entre las razones que se exponen para argumentar la inconveniencia de la reelección en el caso del titular de la entidad de fiscalización, se señala que una posible reelección del titular de la entidad que necesariamente debe permanecer al margen de cualquier inferencia para realizar su función de manera imparcial y objetiva, puede afectar su libertad de decisión, ante la presión del órgano elector. Es por ello que resulta necesario liberar al titular del órgano de fiscalización superior de la Federación de cualquier presión, para garantizar su independencia, razón por la que esta Comisión considera adecuada la reforma al tercer párrafo de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos propuestos en las iniciativas que se dictaminan.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere a esta Comisión Dictaminadora el artículo 85, numeral 1, fracción X del Reglamento de la Cámara de Diputados, consideramos procedente reformar la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Fiscalización Superior de la Federación, que es la materia del presente dictamen, a efecto de robustecer las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

A mayor abundamiento, la reforma consiste en que en la fracción VI del artículo 74 referido se establezca que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión pública, eliminando la limitante que existe en el texto vigente de que ésta sea exclusivamente financiera. Asimismo, se incluye de manera expresa la evaluación de las políticas públicas.

Así, los suscritos consideramos que es conveniente esta modificación, ya que es congruente y armónica con las demás reformas que se aprueban en este dictamen, consistentes en ampliar las excepciones a los principios que rigen la fiscalización superior y facultar a la entidad de fiscalización superior de la Federación a emitir todo tipo de acciones cuando realice revisiones al desempeño. La reforma sería del siguiente tenor:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, así como evaluar las políticas públicas.

En este mismo tenor, por ser redundante proponemos eliminar de la fracción I, del artículo 79 el concepto "... en forma posterior..." para quedar:

Artículo 79. ...

I. Fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, de los fideicomisos públicos y de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.”

Por último, los suscritos legisladores consideramos procedente aprobar los artículos transitorios que mantienen el criterio y estructura propuestos en la iniciativa presentada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, por ser precisos en la identificación de los tiempos para la aplicación de las reformas Constitucionales y ser congruentes entre sí.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, el siguiente:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforman los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74; párrafos primero, segundo y quinto de la fracción I, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y séptimo de la fracción II y el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 79; el párrafo sexto de la fracción II del artículo 116; y se adicionan la fracción XXVIII-B al artículo 73, los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, al artículo 79, recorriendo el actual tercero a séptimo párrafo; y un tercer párrafo, recorriendo el restante a cuarto párrafo, del inciso c), fracción V, Base Primera, apartado C, del artículo 122; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII. ...

XXVIII-B. Para expedir leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización.

XXIX. a XXX. ...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a V. ...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos y **metas** contenidos en los programas, **así como evaluar las políticas públicas.**

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos

y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos y **metas** de los programas, dicha entidad **podrá emitir las recomendaciones y acciones que procedan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el **último día hábil del mes de febrero** del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar **el 15 de diciembre** del año **de su presentación**, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas **tanto de los informes individuales de auditoría como** del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

VII. a VIII. ...

Artículo 79. ...

...

Sin sujeción a los principios de posterioridad y anualidad señalados en el párrafo anterior, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.

Asimismo, sin sujeción a los principios de posterioridad y anualidad por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá realizar revisiones preliminares y solicitar información del ejercicio en curso.

De igual forma, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá, en su caso, realizar evaluaciones preliminares a través de los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal entrega al Congreso de la Unión y solicitar información del ejercicio en curso, pudiendo emitir recomendaciones y sugerencias de carácter preventivo sin perjuicio de sus facultades de fiscalización y de las acciones que le corresponda, en su momento, emitir. También podrá realizar las auditorías o revisiones en los plazos que, en su caso, establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación o las demás disposiciones jurídicas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, en el ámbito de su competencia, podrá realizar las acciones con las modalidades y excepciones a los principios de anualidad y posterioridad, que se establezcan en la ley de la materia.

...

I. Fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, **de los fideicomisos públicos y de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público**, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, **con inclusión de los destinados a proyectos de inversión de coparticipación público privada** y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

Asimismo, sin sujeción al principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá **previo examen de procedencia, fiscalizar de manera directa** durante el ejercicio fiscal en curso, los conceptos denunciados. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe **individual de auditoría** a la Cámara de Diputados y, en su caso, **ejercherà las acciones a que haya lugar;**

II. Entregar **los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, conforme vayan concluyendo las mismas** y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados **a más tardar el 31 de octubre del año en que sea entregada la Cuenta Pública, los cuales** se someterán a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrán carácter público. **Los informes individuales de auditoría** incluirán **el dictamen de su revisión**, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la federación que incluya **una síntesis de** las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas, **únicamente en los casos en donde no se atiende el resultado observado. El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá los elementos que al efecto establezcan las disposiciones legales aplicables.**

Para tal efecto, de manera previa a la presentación de **los informes individuales de auditoría** se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración **de los informes individuales de auditoría.**

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas **los informes individuales de auditoría que les corresponda**, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que **haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo** a la Cámara de Diputados, **mismos que contendrán** las recomendaciones y acciones

que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

...

En el caso de las recomendaciones las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas, **las acciones emprendidas** o, en su caso, justificar su improcedencia.

...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que **vaya rindiendo los informes individuales de auditoría** a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. ...

IV. ...

...

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años **sin que pueda ser nombrado nuevamente**. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. **Los informes de auditoría que las entidades estatales de fiscalización deban entregar en las fechas que dispongan sus leyes, tendrán carácter público.**

...

III. a VII. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. y B.

C. ...

BASE PRIMERA ...

I. a IV. ...

V. ...

a) y b)

c) ...

...

Los informes de auditoría que la entidad de fiscalización del Distrito Federal deba entregar en la fecha que disponga la ley de la materia, tendrán carácter público.

...

d) a o) ...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA ...

D a H ...

Artículos Transitorios

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del mismo.

TERCERO. Una vez que entre en vigor el presente Decreto se faculta a la entidad de fiscalización superior de la Federación para que, en el ámbito de su autonomía técnica y de gestión, emita reglas de carácter provisional que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Decreto hasta en tanto el Congreso de la Unión apruebe las reformas legales correspondientes.

CUARTO. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, la Cuenta Pública 2012 se deberá entregar a más tardar el día 31 de marzo de 2013 y la Cuenta Pública 2013 a más tardar el último día hábil de febrero de 2014.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de abril del 2012.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Hilario Everardo Sánchez Cortés (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz, César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Gustavo González Hernández, Carlos Alberto Pérez Cuevas, Guillermo Cueva Sada (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica en contra) secretarios; José Luis Jaime Correa (rúbrica), Aarón Mastache Mondragón, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), Jorge Rojo García de Alba, Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica), Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (rúbrica), Justino Eugenio Arriaga Rojas, Víctor Alejandro Balderas Vaquera, Jorge Hernández Hernández (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rafael Rodríguez González (rúbrica), José Ricardo López Pescador (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), Maricarmen Valls Esponda, Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz, Cecilia Soledad Arévalo Sosa, Camilo Ramírez Puente.

DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO RELATIVO A LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2008

Honorable Asamblea:

Con fundamento en lo establecido en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública.

Con base en los artículos 39, numerales 1 y 2, fracción XXVIII, y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, numeral 1, fracción V, 85, numeral 1 y 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública somete a discusión y, en su caso, aprobación de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen con Proyecto de Decreto, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 30 de abril de 2009 fue recibida por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 (sic) correspondiente al ejercicio fiscal 2008, enviada por el Presidente de la República y turnada mediante oficio suscrito por el Subsecretario de Enlace Legislativo, de la Secretaría de Gobernación. Se recibieron también los correspondientes anexos.

Segundo.- La Mesa Directiva turnó dichos documentos a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Tercero.- La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibió para su revisión la Cuenta Pública del Ejercicio correspondiente al año 2008 y sus anexos el día 6 de mayo de 2009.

Cuarto.- Con fecha 17 de febrero de 2010 se recibió el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, rendido por la Auditoría Superior de la Federación, mismo documento remitido por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación el 19 de febrero de 2010, que consta de 68 volúmenes integrados en diez tomos y dos separatas.

Quinto.- Con fecha 12 de marzo de 2010, se recibió en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el primer Documento de Evaluación Sectorial elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Sexto.- Con fecha 18 de agosto de 2010 se recibió en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el documento denominado Conclusiones derivadas del Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Séptimo.- Los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública revisaron en los términos del artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

las leyes secundarias que los regulan, la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2008 con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

PROCESO DE ANÁLISIS

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para la elaboración del presente dictamen y atendiendo a lo dispuesto por los artículos 36 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados, consideró el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 (sic) el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 y el Análisis del Informe del Resultado de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Adicionalmente esta Comisión tomó en consideración los objetivos nacionales y la estrategia integral de política pública contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El mencionado instrumento propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

De igual manera, se consideró la estrategia integral de política pública planteada por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 con cinco ejes relacionados entre sí:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para cada uno de estos ejes se analizó la información relevante de la situación del país y sus respectivos objetivos y estrategias específicas.

Además esta Comisión revisó los objetivos y las estrategias establecidos en los Programas Sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 mismos que se señalan en el apartado correspondiente a los sectores vinculados con la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008.

Por otra parte, se atendió a los objetivos generales que el Ejecutivo Federal determinó en materia de política de gasto para el ejercicio fiscal 2008: que su nivel fuera acorde con el equilibrio presupuestario y que su asignación privilegiara los programas dirigidos al combate de la pobreza, a mejorar el nivel de vida de la población, a impulsar la ampliación de la infraestructura para potenciar la creación de empleos y a fortalecer la seguridad pública.

Los objetivos particulares en materia de política de gasto para el ejercicio fiscal 2008 planteados por el Poder Ejecutivo Federal fueron los siguientes:

1. Contribuir a la estabilidad macroeconómica;
2. Elevar el impacto del gasto social y de fomento a la productividad y el empleo;
3. Enfatizar en la construcción y el desarrollo de infraestructura;
4. Aumentar las erogaciones destinadas a restaurar el medio ambiente y preservar los recursos naturales;

5. Incrementar las asignaciones para mejorar la seguridad pública;
6. Impulsar la perspectiva de género en la asignación de los recursos públicos;
7. Orientar la asignación de recursos presupuestarios a la obtención de resultados;
8. Reordenar los programas e instituciones;
9. Continuar con los esfuerzos de austeridad; y
10. Avanzar en la modernización y eficiencia de los procesos administrativos y de atención a la ciudadanía.

Para el cumplimiento de estos objetivos, las estrategias particulares planteadas en materia de política de gasto para el ejercicio fiscal 2008 fueron las siguientes:

1. Contar con un presupuesto que contribuya a preservar el equilibrio de las finanzas públicas y a fortalecer las variables económicas fundamentales;
2. Canalizar mayores recursos al combate a la pobreza y la marginación, así como a programas que mejoren la competitividad del sistema productivo y aumenten el nivel de empleo;
3. Promover proyectos específicos que aumenten la competitividad del país, generen nuevas fuentes de empleo y brinden beneficios concretos a la población;
4. Hacer de la sustentabilidad ambiental un principio básico para el desarrollo, con el fin de alentar el uso racional de los recursos naturales, en armonía con los esfuerzos del país por aumentar su crecimiento;
5. Atender una de las principales demandas de la población: la seguridad pública, que incide directamente en su calidad de vida, con el propósito de generar las condiciones que restituyan la tranquilidad a los ciudadanos a través de la protección de su integridad física, la de sus familias y de su patrimonio;
6. Incorporar la perspectiva de género en los programas presupuestarios en los que sea pertinente, conforme a un enfoque gradual y progresivo;
7. Enfocar las acciones realizadas por el Ejecutivo Federal a través de la implementación de programas y el quehacer diario de las instituciones públicas, a la consecución de resultados concretos, medibles y evaluables en favor de la sociedad;
8. Analizar los distintos bienes y servicios que se entregan a la sociedad para priorizar aquéllos que demuestren generar mayores beneficios e incorporar en las acciones cotidianas de las dependencias y entidades de la administración pública federal la orientación para el logro de resultados, y reordenar y redimensionar los programas e instituciones que lo ameriten;
9. Disponer de un gobierno capaz de hacer más con menos, en beneficio de la ciudadanía y que dirija permanentemente una mayor parte de los recursos públicos a la atención de las necesidades más urgentes de la población; y

10. Hacer un servicio público de excelencia, mediante el diseño y puesta en marcha de nuevos procesos, la capacitación a servidores públicos y la adopción de nuevas tecnologías para que la administración pública federal brinde un mejor servicio a la sociedad.

Por su parte, el paquete económico recibido en septiembre de 2007 planteó como principales objetivos:

1. Alcanzar un crecimiento económico acelerado y sostenido;
2. Crear un mayor número de empleos formales;
3. Manejar responsablemente las finanzas públicas;
4. Estimular la productividad;
5. Garantizar mejoras en la eficiencia de la administración pública, y
6. Preservar la estabilidad macroeconómica y financiera.

De esta manera, fue posible observar los efectos de la política del gasto y de las políticas públicas financiadas a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en las diversas vertientes de la vida nacional y su impacto en la vida cotidiana de la población mexicana.

El dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública evita en la medida de lo posible repetir cifras contenidas en otros documentos que, por ser públicos, están disponibles. Se enfoca a plasmar los resultados de la revisión del ejercicio del gasto, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas nacionales y sectoriales y de la política de gasto determinada para 2008.

La primera parte del dictamen retoma diversos elementos de los análisis formulados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación por tener el mérito de compendiar las opiniones técnicas de las diversas comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Se trata de una síntesis que rescata lo más destacable del análisis de esa Comisión y que toma como eje las funciones sectoriales de conformidad con el agrupamiento elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Se incorpora así un apartado dedicado al entorno macroeconómico y se analizan los sectores vinculados a las diversas funciones: de hacienda y crédito público, de desarrollo económico, de desarrollo social y de gobierno.

Se definió también, dada su importancia, dedicar un apartado a tres temas de relevancia: el Sistema de Evaluación del Desempeño que por ley debió haber concluido su implantación durante 2008, la transparencia y la corrupción.

La segunda parte del documento que se somete a consideración de esta Soberanía es el Proyecto de Decreto relativo a la Cuenta Pública del año 2008.

En el primer anexo se contienen los resúmenes de las auditorías más significativas practicadas por la Auditoría Superior de la Federación que a su vez la Comisión de Presupuesto analizó, y que

abarcan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los organismos constitucionales autónomos, a las entidades federativas y a algunos municipios, además de las aplicadas a diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. En el segundo anexo contienen una selección de indicadores relativos al Sistema de Evaluación de Desempeño analizados por esta comisión indicadora. En el tercer y último anexo se presentan los estados de ingresos y egresos presupuestarios.

La Comisión recurrió a otras fuentes de información tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los Programas Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y sectoriales de Desarrollo Social, Educación, Salud, Seguridad Pública, Competitividad, Equidad de Género, Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros; la Política de Gasto para el Ejercicio Fiscal 2008, los Criterios Generales de Política Económica 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, el Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Se tomó siempre en consideración que la revisión de la cuenta pública es una facultad constitucional exclusiva de la Cámara de Diputados, cuyo objeto es evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Es también una forma de control político en su sentido más puro.

La teoría de la división de poderes enseña que el poder se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, que no pueden ejercerse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni ser el legislativo unipersonal. En nuestra Carta Magna, estos principios se encuentran establecidos en el artículo 49.

El sistema de división de poderes parte del principio de que ninguno de ellos debe tener preeminencia sobre los otros y que el equilibrio entre los mismos se logra a través de contrapesos, es decir, de controles establecidos en la propia Constitución que tienen como propósito evitar que los poderes rebasen sus funciones e invadan otras esferas de competencia o las ejerzan en forma abusiva.

Sólo cuando la actividad del Estado tiene límites, cuando el poder se regula, se controla, se limita, es posible evitar el abuso del mismo.

Nuestra Constitución determina y articula los controles entre poderes para limitarlos, evitar que salgan de cause, obligarlos a actuar a favor de la sociedad y defender sus intereses, es decir, cumplir su responsabilidad pública.

La revisión de la Cuenta Pública es una forma de control político, que detenta el Legislativo sobre el Ejecutivo, esto significa que va más allá del sólo ejercicio de una facultad exclusiva, ya que permite no sólo señalar al Ejecutivo las desviaciones observadas en la aplicación de los dineros públicos, sino indicarle lo pertinente para corregirlas o evitarlas en lo futuro. Tal es la esencia del Estado de Derecho y de la democracia representativa.

Esto no sólo es legal, sino legítimo, partiendo de la premisa básica de que la Cámara de Diputados representa al pueblo, en tanto el titular del Ejecutivo es un mandatario del pueblo, es decir, el que obedece al pueblo.

Es la Cámara de Diputados la que salvaguarda los intereses de sus representados, por tanto, a ella compete proveer lo necesario para hacer efectivo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo, como lo establece la propia Constitución. Ese sistema que debe permitir mejorar la calidad de vida de los mexicanos es lo que procura y protege la Cámara de Diputados y dos de los más eficaces instrumentos para lograrlo son la aprobación del presupuesto de egresos y la revisión de la Cuenta Pública. Por ello y derivado de la representación popular que detenta, la Cámara de Diputados está legitimada para señalar irregularidades, deficiencias, ineficiencias, ineficacias, opacidades, incumplimientos en el ejercicio presupuestal y para señalar correcciones.

Por eso es que este órgano deliberante ha realizado un minucioso análisis de los instrumentos de planeación y financieros, así como de documentos generados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías aplicadas por la Auditoría Superior de la Federación y otras fuentes de información oficial, para contar con elementos cuantitativos y cualitativos suficientes que permitan, de manera objetiva e imparcial, basados en resultados y en cumplimiento de metas, determinar si se han cumplido los objetivos precisados en ellos.

Es necesario conocer si los Poderes de la Unión, la administración pública federal centralizada y paraestatal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos constitucionales autónomos y cualquier otra persona o corporación que ejerza recursos públicos federales, a los que contribuyen todos los mexicanos, los han aplicado orientados por los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

I. ENTORNO MACROECONOMICO DURANTE 2008

El paquete económico presentado por el Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal 2008 se diseñó bajo factores de riesgo asociados a un desempeño menos favorable de la economía norteamericana, la turbulencia de los mercados financieros internacionales, expectativas de disminución de los precios internacionales del petróleo y la reducción de la capacidad nacional de producción de hidrocarburos.

Sin embargo, aún siendo contempladas las previsiones antes mencionadas y contando con condiciones excepcionalmente favorables en términos de ingresos públicos, el Ejecutivo Federal fue incapaz de propiciar un saldo positivo en los resultados macroeconómicos.

Insuficiente crecimiento económico y sin efecto real en el bienestar de la población. La política económica se orientó a la estabilidad macroeconómica y no a la promoción efectiva del crecimiento económico, lo que se tradujo en que el bienestar y desarrollo social no se haya visto favorecido.

El Ejecutivo Federal planteó para 2008 una meta de crecimiento del Producto Interno Bruto del 3.7%, logrando únicamente el 1.3% en términos reales. Esto significa que la economía creció apenas 35% de lo originalmente previsto.

En términos absolutos, la tasa de crecimiento económico en 2008 fue inferior en 2 puntos a la alcanzada en 2007, 2.4 a la establecida en los Criterios Generales de Política Económica 2008 y en 3.7 a la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, el Producto Interno Bruto per cápita corriente decreció en un 15.2%.

En relación al mercado de trabajo, el número total de trabajadores asegurados al término del ejercicio se vio reducido en 37 mil 535, lo que significa que no solo no hubo generación de empleos, sino una sensible pérdida de estos.

El salario mínimo se incrementó en un 4%, pero dicho incremento fue menor a la inflación, por lo que hubo una pérdida efectiva del poder adquisitivo y repercutió negativamente en la vida de millones de mexicanos, particularmente los que perciben ingresos menores a los tres salarios mínimos.

Tampoco se logró la meta de inflación del 3%, ya que al concluir el año esta cerró al 6.5%, es decir, la inflación resultó más del doble de la estimada. A su vez, la paridad peso-dólar se vio afectada, al registrarse una depreciación acumulada de 26.5% y cerrar 2008 en 13.82 pesos por dólar.

Finalmente, el sector industrial fue el más afectado por la caída de la producción, registrando un decremento de 0.7% en términos reales. En particular, la minería, la construcción y las manufacturas, retrocedieron a tasas anuales de 2.3%, 0.6% y 0.4%, respectivamente.

Políticas públicas enfocadas a conservar un equilibrio macroeconómico más que al crecimiento. Las políticas financieras deberían estar no solo al servicio de la estabilidad macroeconómica, sino a coadyuvar al mejoramiento del empleo y del desempeño económico.

Dadas las condiciones registradas en el país durante 2008, puede decirse que dichos equilibrios no garantizaron crecimiento económico alguno, ni atajaron el deterioro de la actividad productiva por choques económicos imputables a factores externos, ya que la política financiera del Ejecutivo Federal siguió siendo utilizada para mantener someros equilibrios y desplazó a segundo término los incentivos para el crecimiento económico.

La experiencia internacional muestra que China, algunos países asiáticos y de América Latina, han sabido configurar una política económica de industrialización, con la participación conjunta y efectiva del Estado y del sector privado, estableciendo reglas claras, basadas en la prioridad de generar crecimiento y favoreciendo sus mercados locales, sin descuidar los mercados externos. Esta conjunción de elementos de una política económica integral ha rendido buenos frutos, situación que contrasta con la política económica de nuestro país.

El crecimiento económico de México fue menor al observado por la mayoría de los países del mundo, especialmente comparado con sus contrapartes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como de entre las economías emergentes. Cifras del Fondo Monetario Internacional para 2008 indican que para el caso de las economías asiáticas emergentes, estas mostraron un dinamismo que les permitió crecer a un ritmo real de 7.6% anualizado promedio, mientras que en el caso de otras economías emergentes y países en desarrollo integradas por 150 países entre los que se encuentra México, la tasa de crecimiento fue de 6.0%, en promedio.

La fragilidad de la economía mexicana se reveló claramente al ser una de las más afectadas por la crisis financiera mundial.

Para el caso de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, esta ascendió a 3 billones 125 mil 164 millones 400 mil pesos, 19% superior en términos reales a la cifra registrada el año anterior. Como proporción del Producto Interno Bruto, esta resulta 25.8% del mismo, cifra superior a los 22 puntos porcentuales presentes en 2007.

La deuda externa ascendió a 699 mil 931.3 millones de pesos, cifra mayor en 21.3% con relación a la observada en 2007 y equivalente al 5.8% como representación del Producto Interno Bruto.

La realidad nacional obliga a políticas públicas que generen, entre otros factores, tasas reales de interés reducidas en el largo plazo, a efecto de elevar la inversión y el empleo. Adicionalmente, la carencia de una política estructural confiable de largo plazo, se refleja parcialmente en la tendencia a la baja en el índice de confianza del sector industrial, particularmente en el sector manufacturero. Dicho índice cerró en 2007 a un nivel de 55.4 unidades, lo que contrasta con el cierre de 2008, que cayó hasta 35.7 unidades.

Saldo deficitario en el sector externo. La evolución de las cuentas externas del país durante 2008 reflejó la concurrencia de una caída en los niveles de actividad económica global y una mayor restricción del financiamiento. Tales factores produjeron un desaceleramiento de las exportaciones no petroleras y de las importaciones, una caída de los ingresos del exterior provenientes de remesas familiares y condiciones desfavorables para el acceso a los flujos de capital del exterior.

El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicó en 15 mil 957 millones 100 mil dólares, mayor en 95.1% al de 2007. Por su parte, la balanza comercial arrojó un saldo deficitario de 17 mil 260 millones 700 mil dólares, superando en 71.3% a los 10 mil 73 millones 700 mil dólares registrados el año previo, lo que colocó al país en un riesgo de particular importancia en términos de devaluación.

Por otra parte, la cuenta de capital registró un superávit de 21 mil 438 millones 400 mil dólares, monto mayor al observado en 2007, resultado del flujo de la inversión extranjera, misma que ascendió a 21 mil 335 millones 200 mil dólares.

Sin embargo, la Inversión Extranjera Directa decreció de 27 mil 166 millones 800 mil dólares en 2007 a 18 mil 539 millones 300 mil dólares en 2008, una caída de 31.6%.

Balanza comercial petrolera en retroceso. La balanza comercial petrolera en 2008 registró un superávit de 14 mil 381 millones 700 mil dólares, cantidad que representó una caída del 17.1% respecto de los 17 mil 341 millones de dólares registrados en 2007 y evidentemente un mayor retroceso frente al superávit de 19 mil millones de dólares reportado desde 2006.

Las exportaciones de origen petrolero se incrementaron en 17.8%, como consecuencia del alza en el precio de la mezcla mexicana del crudo de exportación, que se ubicó en 84.6 dólares por barril. En contraste, las importaciones petroleras se incrementaron de 15 mil 797 millones 500 mil dólares a 21 mil 886 millones 900 mil dólares lo que representa una variación de 38.6%, principalmente por la demanda de petrolíferos que rebasan la capacidad instalada de Petróleos Mexicanos.

Falta de eficacia de la regulación de los entes de supervisión financiera e intermediación financiera con escasa injerencia en la actividad productiva de México. Las deficiencias en la regulación financiera, han provocado severos problemas, el financiamiento al sector privado como proporción del Producto Interno Bruto ha crecido de manera notable ya que en el año 2000 representó apenas 14.4%, en contraste, en 2007 dicho financiamiento significó el 23.3% del Producto. Sin embargo, ese porcentaje se encuentra por debajo de países avanzados como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Japón, en donde rebasa el 100% de la Producción Nacional, aun países con similar grado de desarrollo, aventajan a México con porcentajes de financiamiento privado del orden del 60% del Producto.

Los incentivos regulatorios establecidos en el sector financiero por los entes responsables en México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México, han tenido poca incidencia para modificar esta situación que se presenta.

Extranjerización bancaria. De acuerdo a un estudio de 2007 del Banco Mundial, sobre la participación bancaria en las naciones en desarrollo, la globalización financiera ha implicado el establecimiento de sucursales y centros de negocios financieros en el exterior por parte de las instituciones financieras de cada país.

En los países avanzados por lo general, se imponen límites a la expansión extranjera de este tipo de instituciones; en los mercados emergentes, los países que han experimentado más agudas recesiones o choques económicos, tienen sistemas bancarios extranjerizados, tal es el caso de México que encabeza la extranjerización bancaria en América Latina, ya que los activos bancarios en propiedad de extranjeros alcanza el 82%.

Concentración en el otorgamiento de crédito comercial en grandes deudores en perjuicio de los pequeños deudores. En 2008 el apoyo de la banca al sector productivo seguía siendo caracterizado por la concentración en grandes deudores del poco crédito disponible. La concentración de créditos comerciales en grandes acreditados inhibe los apoyos bancarios a la pequeña y mediana empresa y no favorece el crecimiento económico del país.

Como evidencia y en comparativa internacional, el sistema bancario privado de México canaliza una proporción pequeña de sus créditos al apoyo de la actividad productiva, menos del 15% como proporción del Producto Interno Bruto.

Incidenia de la bancarización en la desigualdad de la distribución del ingreso. El acceso a los recursos financieros por parte de la población, es un hecho positivo para estimular el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, sin embargo, la política de precios segregada que por sus servicios financieros aplican las instituciones bancarias, puede fomentar una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Banca de Desarrollo que pasa del saneamiento a la aparición de nuevos riesgos. La Banca de Desarrollo de México enfrenta serios conflictos de integración, capitalización y rentabilidad debido al fracaso de varios intentos de reforma y reestructura a lo largo de diversas administraciones. Las instituciones han debilitado su capital por el nivel de riesgo que enfrenta su sector objetivo y la escasa disponibilidad de recursos para incrementar los niveles de crédito a la industria pequeña y mediana, al comercio exterior y a la infraestructura principalmente.

El desmantelamiento de la Banca de Desarrollo, especialmente el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, cuya transferencia a otras esferas de la administración pública de funciones centrales como la promoción del comercio exterior y el financiamiento de la inversión de infraestructura, debilitaron la función básica de las instituciones.

Incapacidad en la implantación de la política anticíclica. La instrumentación de los programas emergentes anticíclicos del Ejecutivo Federal fueron inoportunos, insuficientes e ineficaces para revertir la severidad de la caída del nivel de actividad económica, lo cual propició un deterioro global y sensible de la fortaleza macroeconómica del país.

El Ejecutivo Federal se propuso obtener un déficit fiscal debajo de los límites establecidos por las calificadoras crediticias. Además, despreció la oportunidad de realizar un agresivo gasto de

inversión, ya que en materia de desarrollo de infraestructura se observó una gran proporción de recursos ociosos en fideicomisos, así como una grave falta de planeación, desarrollo y ejecución de proyectos de alto impacto durante el ejercicio.

Como consecuencia de ello, la mayoría de las metas macroeconómicas establecidas por el Ejecutivo Federal no se cumplieron.

Aplicación del gasto en forma ineficiente. El gasto neto total devengado del sector público presupuestario, de 2003 a 2008, se incrementó, sin embargo esto no se ha reflejado de manera directa en la expansión de la economía mexicana. En este período, mientras el gasto neto devengado creció a una tasa promedio anual del 7%, el crecimiento real del Producto Interno Bruto apenas alcanzaba el 2.7%, lo que denota una clara incapacidad administrativa, ya que con más recursos, se hizo menos.

Debe considerarse que la ineffectividad del gasto público impacta negativamente en la productividad, el cual a su vez tiene una vinculación significativa con la evolución del empleo.

Proyecto de Presupuesto y modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal ascendió a un monto total de 2 billones 416 mil 917 millones 600 mil pesos. De esta cifra, el 82.5% se destinaría al Gasto Programable y el 17.5% restante al No Programable.

A su vez, el Gasto Programable se distribuía de la manera siguiente: 2.9% a los Ramos Autónomos, 32.4% a los Ramos Administrativos, 36.2% a los Ramos Generales y 40.8% a las Entidades de Control Presupuestario Directo.

Como resultado del proceso de análisis, discusión y modificación, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto neto acorde con la disponibilidad de los recursos públicos prevista en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, el cual ascendió a 2 billones 569 mil 450 millones 200 mil pesos, este se orientó prioritariamente a la superación de la pobreza, la creación de empleos y la seguridad pública. En el balance del total de recursos, el 73.9% se dispuso al gasto programable y el 26.1% restante al No Programable.

En suma, la Cámara de Diputados dispuso efectuar reducciones por 37 mil 788 millones 200 mil pesos y ampliaciones por 190 mil 320 millones 800 mil pesos, lo que implicó adecuaciones del orden de 152 mil 532 millones 600 mil pesos por encima de proyecto presentado por el Ejecutivo Federal.

Destaca que en los Ramos Administrativos se autorizaron ampliaciones por 80 mil 927 millones de pesos, viéndose beneficiados los ramos Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación realizadas por el Ejecutivo Federal durante su ejecución. Entre los ramos y las entidades que ejercieron recursos superiores a los programados y las variaciones establecidas en la Cuenta Pública, destacan cinco casos, como puede apreciarse con mayor detalle en el Anexo C.

En el Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, se identificaron mayores transferencias destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social a fin de sufragar el incremento en las pensiones

en el curso de pago, así como las aportaciones para los seguros de enfermedades y maternidad y el Fondo de Reservas para el Retiro. También influyeron los recursos asignados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para cubrir el déficit de operación del Fondo de Pensiones y responder a la dinámica de la demanda de servicios.

En el Ramo 27, Función Pública, aparecieron aportaciones por arriba de las previstas al Fideicomiso Bicentenario dirigidas a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional y del Centenario de la Revolución Mexicana.

Para el Ramo 14, Trabajo y Previsión Social, se observaron asignaciones adicionales al Programa de Apoyo al Empleo.

En el Ramo 04, Gobernación, se registraron recursos adicionales destinados a cubrir el costo de los servicios vinculados a la difusión de programas gubernamentales.

En lo que corresponde al Ramo 02, Presidencia de la República, se identificaron erogaciones adicionales orientadas a garantizar la seguridad y logística de un mayor número de giras presidenciales.

Entre los ramos que registraron un gasto menor que el programado y algunos de los rubros que lo explican sobresale el caso del Ramo 09, Comunicaciones y Transportes, donde se presentaron menores erogaciones por la cancelación parcial de trabajos de construcción y modernización de autopistas federales y caminos rurales y alimentadores.

Balance de las adecuaciones presupuestarias efectuadas por la Cámara de Diputados y las modificaciones realizadas por el Ejecutivo Federal. Las reasignaciones netas realizadas por la Cámara de Diputados, de las que derivó el Decreto de Presupuesto, ascendieron a 152 mil 532 millones 600 mil pesos, cifra superior en 6.3% a la inicialmente propuesta por el Ejecutivo Federal, con objeto de beneficiar las dependencias y entidades pertenecientes a los sectores de Energía, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Sin embargo, tras el cotejo de tales adecuaciones con las modificaciones que efectuó el Ejecutivo Federal, se observó que el tratamiento dado por éste difirió no sólo en términos del monto de los recursos por ramo o entidad, sino incluso en el sentido de las modificaciones.

Ello revela que el enfoque, las prioridades y los criterios del Ejecutivo Federal para la instrumentación del presupuesto, fueron divergentes de los aplicados por la Cámara de Diputados.

Esto se demuestra ya que de los 42 ramos o entidades que se consideran, en 17 el Ejecutivo dispuso incrementar aún más los recursos, especialmente en: Subsidios y Transferencias a Entidades de Control Presupuestario Directo y Aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Energía, Petróleos Mexicanos, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Educación Pública, y Hacienda y Crédito Público.

A su vez, en tres casos la reducción aprobada por la Cámara fue profundizada por el Ejecutivo, principalmente en Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y Deuda Pública.

En otras tres ocasiones que la Cámara no juzgó conveniente adecuar el presupuesto, el Ejecutivo determinó aumentarlo, sobre todo para la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Contrasta que en 19 ramos y entidades la decisión del Ejecutivo fue totalmente contraria a la voluntad de los legisladores reflejada en el Decreto de Presupuesto, ya que en 13 casos que originalmente se habían aprobado reducciones presupuestarias, el Ejecutivo resolvió revertirlas y autorizar aumentos, algunos tan significativos como los de Aportaciones a Seguridad Social y Provisiones Salariales y Económicas.

Finalmente, en seis casos en que a los entes se les aprobó un presupuesto superior, el Ejecutivo optó por disminuirlo, particularmente el ramo correspondiente al Sector Comunicaciones y Transportes.

II. ANÁLISIS SECTORIAL VINCULADO A FUNCIONES

Sector Hacienda y Crédito Público

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las entidades públicas vinculadas con las funciones de Hacienda y Crédito Público tienen a su cargo la realización y ejecución de acciones gubernamentales orientadas a incrementar la competitividad de la economía nacional, detonar el crecimiento sostenido y la creación de empleos, a efecto de elevar el nivel de vida de la población.

En el Plan se enumeran cinco ejes por medio de los cuales se establecen las estrategias gubernamentales del país para el corto y mediano plazos, a saber: Estado de derecho y seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sustentabilidad ambiental; y Democracia efectiva y Política exterior responsable.

Con base en estos Ejes, retomaremos los puntos que esta Comisión Dictaminadora considera los más relevantes como resultado del análisis de las documentales normativas insumos del presente documento.

Ingresos tributarios a la baja. La contribución de los ingresos tributarios al financiamiento del gasto público, disminuyó de 40.9% en 2007 a 37.1% en 2008, esto es, un 7% con respecto a lo programado, debido principalmente al incumplimiento de establecer mecanismos para el pago más sencillo y simplificado de impuestos. No obstante lo anterior, los ingresos petroleros rebasaron la meta en 21.8%, atribuible a un precio del petróleo crudo de exportación por arriba del proyectado, lo que contrarrestó los efectos negativos de la reducción de los ingresos tributarios.

Ingreso público dependiente del ingreso petrolero. El ingreso público continúa soportándose en los ingresos petroleros lo que muestra falta de políticas públicas adicionales orientadas a que el ingreso público no tenga como sostén fundamental el ingreso petrolero. La recaudación federal es insuficiente para hacer frente a la demanda económica que requiere el desarrollo del país, y ha dependido de la explotación de un recurso natural no renovable.

En 2008, se establecieron dos nuevos impuestos federales: el Impuesto Empresarial a Tasa Única y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, con el propósito de actuar de mecanismo de control ante la elusión y evasión fiscales, sin embargo, estos mecanismos no demostraron su efectividad ya que se incrementó la dependencia de los ingresos públicos respecto de los ingresos petroleros.

La participación de los ingresos petroleros para el ejercicio fiscal 2008, en los ingresos totales del sector público fue de 40%, superior en 2 puntos porcentuales al observado en 2007, esto ha dado como resultado el deterioro financiero de Petróleos Mexicanos, su régimen fiscal excesivo no se compara con ninguna empresa petrolera del mundo.

Riesgos por pasivos contingentes. En 2008, los requerimientos financieros del sector público representaron 1.8 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto. Si se considera el costo fiscal de la Reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2.4 puntos del Producto Interno Bruto, el flujo de requerimientos alcanza los 4 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, lo que demuestra el reconocimiento del flujo proveniente de un pasivo contingente como deuda pública directa puede incrementar de manera sustantiva, y en breve tiempo, los requerimientos financieros del sector público.

Incremento en los gastos fiscales. Los gastos fiscales han observado un crecimiento significativo entre 2007 y 2008, representando el 5.2% y 7.4% del Producto Interno Bruto, respectivamente. Estos gastos son los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal, situación que limita la estabilidad de la fuente de los ingresos públicos. Lo anterior invita a los contribuyentes a defraudar al fisco, promueve declaraciones en regímenes especiales, que presentan ventajas regulatorias, producto de la sobre regulación y la falta de claridad normativa.

Monto del gasto neto total. En el ejercicio fiscal de 2008, el gasto neto total del sector público presupuestario se colocó en 2 billones 894 mil 806 millones 500 mil pesos, cantidad superior a la de un año antes, en 8.7% real y a la programada en 12.7%. En términos del Producto Interno Bruto, el nivel de gasto se ubicó en 23.9%, monto superior al 22.3% registrado en 2007.

Discrecionalidad por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al manejar los recursos presupuestales. Como se sabe, la política de gasto público se soporta por el Plan Nacional de Desarrollo y por los criterios de política económica que anualmente se generan, por tanto, depende de la forma y oportunidad de la aplicación de los recursos públicos el de alcanzar los objetivos y metas establecidos en dichos documentos. En este sentido, es de resaltarse la discrecionalidad con la que se maneja la Secretaría, ya que el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados a partir del primer día del año de vigencia empieza a ser modificado por dicha dependencia, por lo que se pone en riesgo el alcance de los objetivos y metas propuestas.

Erosión en la calidad del gasto público. Como se soporta en el Apartado de Fiscalización de este documento, la práctica gubernamental que erosiona la calidad del gasto público es la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la reasignación de importantes montos de gasto al margen del Congreso.

Asimismo, del análisis a detalle del presupuesto a 2008 y corroborando tendencias anteriores, se observa que a nivel de ramo y capítulo se provisionan recursos de particular importancia, a efecto de que posteriormente sean manejados discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resaltando los ramos 19, 23, 25, 28 y 33.

Adicionalmente a esta práctica se mantiene el mecanismo de provocar reducciones presupuestarias para concentrarlas en el Ramo 23 y redistribuirlas, sin conocimiento previo de la Cámara de Diputados, violando con ello lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, y en detrimento y perjuicio de la población. Este ramo tuvo un incremento contra el original de 396.8%, obteniéndose economías superiores a 6 mil millones de pesos.

Otro ramo que consistentemente observa una asignación mayor a la ejercida es el Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, para el año 2008, la asignación original de 43 mil 200 millones de pesos se redujo a 23 mil 500 millones de pesos lo que significó un decremento de 45.6%. Lo mismo ocurrió en este ramo para los años 2005, 2006 y 2007, por lo que se concluye en que este ramo constituye una bolsa que se redistribuye a lo largo del año en forma discrecional por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Recursos Transferidos. Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios a través de los fondos del Ramo 33, representan hoy en día una fuente primordial de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, se ha señalado que dichos recursos tienen una aplicación ya determinada o etiquetada, lo que restringe a los gobiernos de las entidades federativas y municipales en su aplicación por reglas de operación específicas de cada uno de ellos y por el contenido de la Ley de Coordinación Fiscal.

Teóricamente dichos recursos constituyen el principal elemento diseñado por la Federación para avanzar en el federalismo, sin embargo, se aprecia que las decisiones se continúan tomando a nivel central, además de que el ramo presenta diversas limitaciones de carácter financiero y de lineamientos de operación.

Siete de los ocho fondos que integran el Ramo 33, están condicionados a la firma de Convenios y Acuerdos, excepto el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, dentro de los cuales se prevé por parte del Ejecutivo Federal el control y la adecuada administración de los recursos, pero en la realidad se ha traducido en lentitud y falta de oportunidad en la ejecución del gasto. Aunado a lo anterior, la obligatoriedad de cumplir con fondos coparticipables como los del Ramo 23 y los Ramos Administrativos (*pari passu*), detrimentan la posibilidad de ejercicio y aplicación de recursos.

Es de mencionarse la falta de agilidad en la entrega de recursos de algunos fondos, lo que ocasiona repercusiones de particular importancia en el desarrollo de los programas presupuestarios de las entidades federativas y por tanto en los objetivos orientados al desarrollo del estado y bienestar de la población.

Subejercicios presupuestarios. Existen deficiencias administrativas en algunas áreas a nivel federal, estatal y municipal que generan subejercicios, sin embargo, la gran importancia que tiene la falta de agilidad y oportunidad en la entrega de los recursos por parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en algunos rubros, es lo que ocasiona que se desvirtúe el gasto, ya que al no ejercerse se direcciona a ramos centrales manejados por dicha dependencia, o bien, promueve que se realicen compras irracionales al término del ejercicio presupuestal, desvirtuándose por tanto los objetivos y metas para lo cual estaba originalmente previsto. Para el año 2008, se obtuvieron las llamadas “economías” por 6 mil 700 millones de pesos.

El Gasto Público a través del capítulo 6000 “Obras Públicas” es un detonador de la economía en un amplio sentido, para 2008 la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido decreció en 46 mil 750 millones de pesos, monto que explica la falta de contundencia de la política de gasto en el empleo y en el desarrollo económico del país.

La Auditoría Superior de la Federación ha detectado en sus revisiones esta práctica gubernamental de los subejercicios presupuestarios en la ejecución de programas de gobierno, situación que resulta de la mayor relevancia considerando que el país enfrentó una crisis de gran envergadura y que el gasto público no contribuyó de manera importante a aminorar sus efectos.

Esta Comisión Dictaminadora comparte opinión con la Comisión de Vigilancia y la Auditoría Superior de la Federación en la problemática que significan los subejercicios, en virtud de que señala diversas complejidades: 1) La presentación proporcionada por el gobierno en sus informes sobre el gasto no ejercido no es clara en lo referente a sus causas. Usualmente el gobierno presenta el gasto no ejercido como una economía y no como un gasto no ejercido derivado de un subejercicio. 2) La existencia de los subejercicios identificables (aquellos donde el subejercicio puede ser determinado por errores en la planeación y ejecución del gasto del ente auditado) y de los subejercicios imperfectamente identificables (gasto no ejercido imputable a la estrategia del gobierno de reasignar el gasto a pesar de no existir la justificación de las contingencias de la misma, o de reasignar recursos bajo la figura de Fideicomisos, Mandatos, Contratos Análogos u otras figuras jurídicas).

Adicionalmente, de los resultados de la fiscalización se desprende que los subejercicios son favorecidos en la práctica, entre otras razones, por los retrasos entre la formulación de las reglas de operación de los programas, la divulgación de los programas a los beneficiarios potenciales, la solicitud de la ministración de los recursos, y la ejecución de los mismos, pero también parece existir una estrategia del Ejecutivo Federal de reasignación de recursos que, por la deficiencia instrumental con que lo hacen, termina en subejercicio oculto, generando así, un sin número de cavernas regulatorias y administrativas, que permiten al Ejecutivo Federal asignar, reasignar y redistribuir el presupuesto discrecionalmente, convirtiendo a éste en un instrumento de presión política y administrativa para las entidades federativas y municipios.

Así mismo, los subejercicios presupuestales revelan, la mayoría de las veces, exceso de trámites, insuficiencia de proyectos, o bien incapacidad de los ejecutores de gasto para la aplicación de los recursos otorgados. En ocasiones, se solicita documentación no disponible para algunos sectores de la población, como es el caso de los campesinos.

Las disponibilidades financieras provienen de subejercicios en sectores tan importantes como la seguridad pública, infraestructura y desarrollo social, entre otros, que se transfieren a dependencias, entidades, fondos y fideicomisos, o en los denominados “depósitos en administración a favor de terceros” que se constituyen en la Tesorería de la Federación. Es decir, se autoriza la reasignación de recursos a efecto de no reflejar un subejercicio mayor, sin el control legislativo correspondiente; un ejemplo de esto es lo sucedido en el programa Enciclomedia para 5° y 6° de primaria al Auditoría Superior de la Federación reporto mil 300 millones de pesos como ejercido siendo que hasta octubre 2009 se encontraban en la Tesorería de la Federación.

Al cierre del ejercicio 2007 se reportaron 377 figuras jurídicas vigentes en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas disponibilidades ascendieron a 327 mil 074 millones 500 mil pesos. Al cierre de 2008, el número de figuras se redujo a 353 (6.4%) pero las disponibilidades se incrementaron 505 mil 758 millones 500 mil pesos, lo que representa un aumento de 54.6%.

Equilibrio presupuestario simulado. Al cierre de 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó distribuir remanentes presupuestales por 44 mil 534 millones 300 mil pesos, de los cuales 9 mil 537 millones 700 mil pesos fueron transferidos a diversas dependencias, entidades,

fondos, fideicomisos, así como para la constitución de depósitos en la Tesorería de la Federación, a efecto de que se alcanzara el equilibrio presupuestario y no se reflejara un subejercicio mayor.

Pulverización de los ingresos excedentes. En el ámbito del gasto y con respecto a los ingresos excedentes, a partir del 2008, la capacidad del gobierno para financiar el crecimiento del gasto público se deterioró significativamente. Mientras que en el periodo 2003-2008 la contribución de los ingresos del sector público presupuestario promedió 96.9% del gasto neto total, en 2008 significó el 89.8%, esto es, 7.1 puntos porcentuales por debajo del promedio registrado, ubicándose como el porcentaje de participación más bajo en dicho periodo.

Inexistencia de elementos necesarios para la evaluación del desempeño. Existen problemas estructurales en todos los niveles de la administración pública federal que impiden crear las condiciones necesarias para una evaluación del desempeño con garantía de calidad, tales como: objetivos de programas públicos que son de carácter múltiple y contradictorio; inadecuada correlación de los objetivos globales con los objetivos específicos y metas correspondientes; ausencia de objetivos y metas pertinentes y medibles en términos de resultados alcanzados, eficacia, eficiencia y economía; y exceso de indicadores irrelevantes. Se requiere, por lo tanto, avanzar hacia la construcción de sistemas para evaluar la acción pública, con lo que será posible complementar los procesos de planeación, dar viabilidad al presupuesto basado en resultados y mejorar la calidad del gasto.

FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

Sector Energía

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 plantea como premisa general del sector energía, asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.

Por su parte, el Programa Sectorial de Energía 2007-2012, establece tres objetivos centrales: garantizar la seguridad energética del país en materia de hidrocarburos; fomentar la operación del sector hidrocarburos bajo estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas; y elevar la exploración, producción y transformación de hidrocarburos de manera sustentable.

Con relación al subsector eléctrico, se subraya en el Plan Nacional de Desarrollo que el suministro de electricidad con calidad y a precios competitivos, permitirá atraer más inversiones y, con ello, mayores niveles de generación de empleos en la economía.

Balance general del sector energético. La situación económica experimentada en 2008, propició contrastes importantes en la producción-generación y demanda de energía. La producción primaria de energía tuvo un retroceso de 0.2% en 2008, mientras que la generación de energía eléctrica mostró un crecimiento de 2.5% respecto a 2007.

La producción de gas natural aumentó en ese año 12.7%, en tanto que la producción de carbón, petróleo crudo y condensados, entre otros, reportaron caídas. La menor producción de crudo implicó que México retrocediera, dentro de los principales países productores de petróleo, de una sexta a una séptima posición. Como proporción de la producción primaria de energía, el petróleo representó 62%, el gas natural 26%, la electricidad no fósil 5% y la biomasa 3%.

Drástica caída de la producción de petróleo crudo. Después de alcanzar un máximo de producción en 2004 de 3 millones 400 mil barriles diarios, la producción de crudo decreció a una tasa de un 5.1% anual entre 2004-2009.

Cabe señalar que la proporción de crudo pesado ha disminuido considerablemente, pasando del 73% del total en 2004 a 58% estimado en 2009. Esta declinación se debe principalmente a la etapa de madurez alcanzada por el campo Cantarell cuya producción cayó de 2.1 a 1.0 millones de barriles diarios entre 2004 y 2008, con su correspondiente caída en la participación de la producción total de crudo, que pasó de 63.2% en 2004, su máximo histórico, a 31.7 % en 2008.

Alerta en las reservas de hidrocarburos. Al finalizar 2008, PEMEX Exploración y Producción presentó un nivel de reservas totales por 43 mil 700 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, cantidad menor en 22.3% a los 56 mil millones reportados en 2000.

A pesar de la tendencia observada de que las reservas continuarían descendiendo en el mediano plazo como lo confirma el Complejo Cantarell, durante 2008 no existieron políticas y estrategias que permitieran intensificar las actividades de exploración y producción en otros posibles campos de producción, así como la investigación y desarrollo de proyectos en aguas profundas; tampoco se tomaron las medidas para que en los años subsecuentes quedara cubierta la demanda interna de petróleo crudo para la producción de gasolinas y gas natural, así como para comercializar el crudo en el mercado internacional.

Las reservas probadas de petróleo se deterioraron sensiblemente, al pasar de 12 mil 200 millones de barriles en 2007 a 11 mil 900 millones de barriles en 2008.

Volatilidad y caída de los precios internacionales del petróleo. Después de que el precio del West Texas Intermediate, principal referencia para el crudo mexicano, alcanzó un máximo histórico de 145.3 dólares por barril en julio de 2008, éste se cayó a 44.6 dólares por barril en el último día de ese año, lo que se reflejó directamente en una caída similar del precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación: de 132.2 a 37.2 dólares por barril.

Esta situación es explicada por una fuerte contracción de la demanda de petróleo por parte de los principales consumidores mundiales, entre ellos Estados Unidos y China. La debilidad de la economía estadounidense, debido a la crisis de pagos de las hipotecas de baja calidad y a la insolvencia y quiebra de los bancos de inversión, aunado al marcado descenso de la producción industrial, condicionaron en gran medida la tendencia a la baja de los precios del petróleo.

Implicaciones de la baja capacidad de refinación. En 2008, se registraron compras de petrolíferos en el exterior por un monto de 210 mil 500 millones de pesos, las gasolinas representaron alrededor del 70% del total con 146 mil 500 millones de pesos.

La gasolina regular absorbió 51% del total, le siguió la Premium con 18.6% y la turbosina con 1.1%; por su parte, el diesel representó 17.5% de las importaciones totales de petrolíferos.

Lo anterior es producto de la baja capacidad de refinación del país que, por más de 15 años ha procesado sólo el 52% de la producción de petróleo crudo, por lo que los volúmenes de crudo que no se pueden transformar, en gran medida, se tienen que destinar como insumo al mercado externo.

Caída del resultado neto después de carga fiscal. El deterioro financiero de Petróleos Mexicanos se acentuó a partir de las modificaciones al régimen fiscal de la paraestatal en 2008. Se creó el

Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes y se incrementaron las tasas de los impuestos a las gasolinas y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo que en conjunto implica una enorme carga fiscal para la entidad. Conforme a la información de los estados financieros e informes anuales de la paraestatal en 2007 la carga fiscal como porcentaje de la utilidad operativa fue de 102.8% y pasó a 117% en 2008.

El problema de la industria petrolera relativo a la falta de infraestructura, caída de la producción y de las reservas probadas, insuficiente inversión en proyectos de investigación, tecnología y exploración en aguas profundas, así como la escasa capacidad de refinación de petrolíferos, entre otros, se explica por esta importante exacción de recursos de Petróleos Mexicanos.

Pérdida de excedentes en la importación de petrolíferos refinados. A nivel internacional en 1991, el margen de ganancia en la refinación de gasolinas se estimó en 2%. Para 2005 este ya se había incrementado a 24% de acuerdo a estudios de consultoras internacionales especializadas, principalmente por la menor capacidad instalada tras el cierre de refinadoras y el incremento en la demanda mundial de gasolinas.

La situación positiva de los márgenes de ganancia de la refinación en el mercado internacional no se repite en México, ya que el país descuidó su capacidad de refinación y se volvió un importador neto de gasolinas. En 2008 se registraron compras de petrolíferos en el exterior por un monto de 210 mil 500 millones de pesos, las gasolinas representaron alrededor del 70% del total con 146 mil 500 millones de pesos.

Desperdicio de la producción de gas natural por prácticas ineficientes de la extracción. Durante 2008 se presentó un faltante de 396 millones de pies cúbicos de gas natural, por lo que Petróleos Mexicanos se vio en la necesidad de importar 450 millones de pies cúbicos, volumen superior en 144% al promedio registrado en 2007, lo que se debió al alto contenido de nitrógeno inyectado a los campos para mantener la presión y facilitar la extracción de crudo, como es el caso de Cantarell. Esta situación cobra relevancia debido a que México consume la mitad de la producción mundial de nitrógeno. PEMEX Exploración y Producción en 2008 envió a la atmósfera 1 mil 334 millones de pies cúbicos diarios de gas natural, volumen superior en 144% al promedio registrado en 2007.

Mayor capacidad instalada del sector eléctrico. La evolución de la capacidad instalada del sector eléctrico a nivel nacional ha respondido al crecimiento de la demanda de energía eléctrica. Entre 1980 y 1990, registró un incremento promedio anual de 5.3%, disminuyendo su ritmo de crecimiento a 3.7% promedio anual en la década de 1990-2000 y elevándose nuevamente a 4.9% medio anual para el periodo 2000-2008.

Entre los años 2000 y 2008 se observó un crecimiento significativo de la participación del sector privado en la capacidad instalada y en la generación de energía eléctrica, lo que se aprecia al revisar las tasas medias de crecimiento anual que presentan estos indicadores.

Por su parte, la capacidad instalada del sector paraestatal disminuyó su ritmo de crecimiento de 5.6% promedio anual en el periodo de 1980-1990 a 3.8% entre 1990 y 2000, recuperándose para el periodo 2000-2008 al registrar un incremento medio anual del 4.2%.

En lo que hace a la capacidad instalada del sector privado, se observó un comportamiento contrario, es decir, después de haber registrado tasas medias de crecimiento de 2.9% y 2.5% en los periodos

1980-1990 y 1990-2000, respectivamente, la capacidad instalada en el periodo 2000-2008 tuvo un crecimiento medio anual que alcanzó una tasa del 10.3%.

Sin cambios en la composición de la demanda de energía eléctrica. La estructura de la demanda no ha registrado cambios significativos desde 1980, siendo el sector industrial el principal consumidor de energía eléctrica, por lo que el comportamiento de la demanda de esta última tiene estrecha relación con la evolución de la actividad económica. En 2008 representó 59.1% de las ventas internas totales, seguido por el sector residencial con 25.5%, ambos sectores concentraron el 84.6% de las ventas internas de energía eléctrica.

La disminución en el ritmo de la cantidad demandada disminuiría las presiones sobre el incremento en la capacidad instalada de generación, misma que se incrementó en mil megawatts respecto a los 51 mil megawatts observados en 2008, por lo que habría margen suficiente incluso para nuevas adiciones y reprogramaciones de modernización de plantas.

Debe considerarse que actualmente se está operando con márgenes de reserva altos respecto a los niveles medios recomendados internacionalmente; en el mediano plazo existe capacidad instalada suficiente para satisfacer la demanda.

Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Importancia del sector rural. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 asigna un papel preponderante al sector rural, tomando en consideración el proceso de descapitalización y rezago productivo que le han llevado a representar sólo una cuarta parte de la productividad del sector industrial y menos de una quinta parte de la del sector servicios.

La importancia estratégica de este sector radica en que proporciona los alimentos que consumen las familias mexicanas, es base del sustento directo del 25.4% de la población total del país, provee de insumos a la industria, alberga a una cuarta parte de la población mexicana no obstante la emigración continua de la población rural, es un factor de equilibrio del ecosistema nacional, a pesar de que anualmente se pierden 260 mil hectáreas al año, y de la erosión implacable de tierras con potencial productivo, en el que 67% de la superficie con estas características sufre algún nivel de degradación.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, plantea cinco objetivos principales alineados con los del Plan Nacional de Desarrollo y hacen referencia al desarrollo económico de los mexicanos que viven en el medio rural y costero así como en la preservación de los ecosistemas necesarios para el progreso del sector.

Reducción de la importancia del sector rural en el Producto Interno Bruto nacional. Para 2008, el sector agropecuario enfrentó una pronunciada crisis que se tradujo en una continua pérdida de su participación en el conjunto de la economía nacional. Así la falta de atención e impulso al sector rural, se evidencia en los resultados reflejados en el Producto Interno Bruto. En la década de los noventa del siglo pasado el Producto Interno Bruto agropecuario era del 4% y para 2008 representó el 3.5%.

Productividad de las tierras agrícolas. Del total de la superficie del territorio nacional, 196 millones 400 mil de hectáreas, el 11%, corresponde a tierras agrícolas; de éstas, el 25% se cultiva bajo condiciones de riego y el 75% restante es de temporal. Lo que evidencia la falta de una política consistente que permita incrementar la productividad del campo.

Reducción de financiamiento bancario a los minifundios. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 2007 del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de las 3 millones 700 mil unidades de producción agrícola, el 72.6% de éstas tienen menos de 5 hectáreas (minifundio). Con el crecimiento del minifundio en los últimos años, el número de individuos y empresas que pueden ser sujetos de financiamiento se ha reducido, debido a sus menores ingresos y en ocasiones falta de garantías, dejan de ser sujetos de crédito.

Aplicación deficiente del gasto público destinado al sector. El sector rural ha recibido cuantiosos recursos presupuestarios en los últimos años, esos esfuerzos no se han traducido en mejoras en la competitividad, de lo que se deduce que el campo es el ejemplo de una aplicación deficiente del gasto público.

No obstante la importancia del sector rural en el contexto nacional, la política de gasto para 2008 no impulsó el crecimiento sostenible y el equilibrio de la dinámica económica del sector, a pesar de que en 2008 se incrementó el presupuesto a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en 6 mil 62 millones 600 mil pesos (10.4%) para quedar en 64 mil 447 millones 300 mil pesos.

En un contexto de fuertes rezagos en la producción nacional de bienes básicos y de relativo abandono de las políticas públicas orientadas a fortalecer al campo mexicano, los productores nacionales deben competir en situación de extrema desigualdad por los mercados, con sus similares de Estados Unidos y Canadá, en el marco del Tratado de Libre Comercio, que en contraste al caso mexicano, cuentan con uno de los niveles de desarrollo económico y tecnológico más altos a nivel mundial y con el amplio cobijo de sus gobiernos que incluyen la existencia de subsidios preferenciales.

Sector Comunicaciones y Transportes

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, reconoce que las comunicaciones y los transportes son uno de los ejes para que el país logre una etapa de crecimiento económico sostenido, razón por la cual formula dos grupos de objetivos básicos: primero, garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, a nivel nacional y regional, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías y de las telecomunicaciones hacia el interior y el exterior del país; y segundo, incrementar la competencia entre concesionarios; promover la adhesión de actores para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de tecnologías de información y comunicación, así como el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad para alcanzar una penetración superior a 60% de la población.

Para dar viabilidad a esos planteamientos, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012, plantea potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos; potenciar la actividad turística y elevar la competitividad de empresas; superar los desequilibrios regionales aprovechando ventajas competitivas de cada región; garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones de alto nivel; conseguir un patrón territorial que frene la expansión desordenada de las ciudades y facilite el acceso a servicios entre otros.

Asignación y subejercicio presupuestal. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le asignó como presupuesto original 58 mil 300 millones de pesos para 2008, lo que comparado con el presupuesto asignado para 2007 se redujo en 16 mil 100 millones de pesos. Del presupuesto original asignado para 2008 solo se ejercieron 48 mil 600 millones de pesos, lo que reflejó un subejercicio

de 9 mil 700 millones de pesos, lo que significa un 16.7% del total presupuestado. Dicha situación refleja la falta de capacidad para ejercer los recursos ante la necesidad de un impulso estratégico al sector comunicaciones y transportes como detonador del crecimiento económico.

Rezago en la red carretera. Existe un importante rezago en la red carretera del país, en el período 2003-2008 la longitud de la red nacional creció apenas al 2.1% promedio anual, al pasar de 349 mil kilómetros a 366 mil kilómetros, respectivamente, en esos años.

La red federal de cuota es la que mayor atraso reporta, solamente se incrementó en 1 mil 85 Kilómetros durante 2003-2008, es decir, un promedio de 217 Kilómetros por año, al acumular 8 mil 64 Kilómetros en el último año y al representar únicamente 2.2% de la red nacional.

Red federal libre, estatal y rural poco atendidas. Los recursos presupuestales han resultado insuficientes y los mecanismos financieros como el Fondo Nacional de Infraestructura con más de 154 mil millones en activos, mantiene recursos inactivos por 60 mil millones de pesos, equivalente a 39% del total, una situación inexplicable si se considera no sólo la situación de la red carretera, sino también los efectos de la crisis económica.

Del total de proyectos autorizados a diciembre de 2008 al Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura por 64 mil 500 millones de pesos, 29 mil 500 millones de pesos, 45.7% del total, corresponde a 32 proyectos carreteros sin haber aplicado al cierre del ejercicio 20 mil millones de pesos, lo que implicó mantener recursos inmóviles por 67.7% del monto carretero autorizado, en un año donde se requería invertir para generar empleo e impulsar la economía.

Déficit en infraestructura aeroportuaria y flota aérea. La inversión en infraestructura aeroportuaria, en el período 2003-2008, acumuló 27 mil 130 millones 200 mil pesos de 2008, de los cuales 66.8% correspondió a la pública y el restante 33.2% a la privada. Ambos tipos de inversión tuvieron un elevado crecimiento en el período, ya que sus incrementos promedio anual fueron de 20.9% en la pública y 26.7% en la privada.

No obstante, el número de aeropuertos de servicio nacional mostró un descenso de 29 en 2003 a 25 en 2008, y los aeropuertos de servicio internacional sólo aumentaron de 56 a 60 en esos años.

Comunicaciones al alza. En materia de comunicaciones, son relevantes el servicio de telefonía fija cuyas líneas telefónicas aumentaron de 16 millones 300 mil en 2003 a 20 millones 700 mil en 2008, lo que significó un crecimiento promedio anual de 4% y las residenciales que absorbieron 73.2% del total, registraron un incremento medio anual de 3.6%.

La densidad telefónica, por su parte, pasó de 15.8 en 2003 a 19.3 líneas por cada 100 habitantes en 2008. Las entidades federativas con mayor densidad en el servicio de telefonía son: México (82 líneas por cada 100 habitantes), Tabasco (65.9) e Hidalgo (53.4); y, las de menor densidad: Colima (12.6), Sonora (11.5) y Chihuahua (10.5).

Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 establece como un propósito estratégico la búsqueda del desarrollo humano sustentable, en el que todos los mexicanos puedan aumentar su capacidad y ampliar sus oportunidades, preservando la sustentabilidad de los ecosistemas y el reconocimiento de los recursos naturales como base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas.

El Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 reconoce la necesidad de avanzar en una estrategia coordinada e integrada de las políticas sectoriales y de los distintos órdenes de gobierno, así como de las organizaciones ciudadanas, los grupos civiles, las iniciativas empresariales, los proyectos académicos y científicos, y de la sociedad en general.

El Programa Nacional Hídrico 2007-2012 destaca como propósitos: incrementar el acceso y la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo técnico y la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del país; tratar las aguas residuales generadas y fomentarán su reutilización e intercambio; incrementar las coberturas de los servicios de agua potable y alcantarillado en las comunidades rurales y urbanas, induciendo la sostenibilidad de los servicios; y mejorar la calidad del agua suministrada a las poblaciones.

Auge y declive de los recursos presupuestarios al sector medio ambiente y recursos naturales.

El presupuesto asignado a este sector había venido experimentando una tendencia creciente en los últimos años, que se interrumpió abruptamente en el ejercicio 2008 cuando el gasto programable devengado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que ascendió a 38 mil 969 millones 600 mil pesos, registró una caída del 11.1% en términos reales respecto de lo ejercido un año antes.

Esta situación implicó que el gasto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con respecto al gasto programable devengado del sector público descendiera del 2.2% en 2007, su máximo histórico, al 1.7% en 2008. Esta situación adquiere mayor relevancia en un escenario en el que diversos países del orbe expresan su preocupación por el deterioro del medio ambiente y destinan crecientes recursos públicos para prevenir riesgos ambientales.

Rezagos en la cobertura de servicios. Durante 2008 no se lograron mejoras en la operación y manejo de los sistemas de presas del país y de las superficies agrícolas, así como en el tratamiento de las aguas residuales generadas y en el fomento de su reutilización, así como en el incremento de agua de primer uso por agua residual tratada.

Este problema es crítico en la provisión de agua potable, en el que el 10% de la población, no tiene acceso a este servicio, lo que implicó rezago en el cumplimiento de objetivo de incrementar la cobertura de los servicios de agua y manejo sustentable del recurso.

Avances insuficientes en el suministro de agua potable y encarecimiento de su oferta. El número de plantas potabilizadoras entre los años de 2000 y 2008 se incrementó en 70%; asimismo, el nivel de utilización de las plantas se incrementó en 4.8 puntos porcentuales. Sin embargo, en un comparativo internacional, se observan avances insuficientes en la capacidad de utilización de las plantas potabilizadoras en México, lo que se traduce en rezagos para atender a toda la población de este bien público a costos competitivos. Lo anterior, sin considerar el encarecimiento de la oferta de agua pura por el avance de su comercialización y venta por compañías privadas.

Menor eficiencia del caudal de agua potabilizadora. De acuerdo a datos del Tercer Informe de Gobierno, de 2000 a 2008 el caudal de agua potabilizada se incrementó en 11.5%, y el total de plantas en 70%. No obstante, el caudal de agua potabilizada por planta, que mide la eficiencia física del suministro de agua potable, registró un decremento de 34.5%, lo que se asocia a la mayor infraestructura disponible, pero también puede ser reflejo de una menor eficiencia en el uso de los recursos destinados a la obtención de agua de calidad.

Rezago en el tratamiento de las aguas residuales. De acuerdo a datos del Tercer Informe de Gobierno, el agua residual generada en el país observó un crecimiento promedio anual de 15% durante el período 2004-2008, pero por otra parte, el agua residual vertida sin tratar, creció anualmente en promedio para ese mismo período 8.3%, y el volumen de agua residual tratada creció de manera significativa a una tasa media anual de 29%, lo que implica un severo deterioro al ambiente.

Sector Economía

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece que las entidades públicas vinculadas con las funciones de economía tienen a su cargo la realización y ejecución de las acciones gubernamentales con el propósito de incrementar la productividad y la competitividad de la economía nacional, e impulsar de manera especial el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a efecto de detonar el crecimiento sostenido y la creación de empleos que se requieren para elevar el nivel de vida de la población.

En el Plan Nacional de Desarrollo se definió la meta de obtener un crecimiento anual del Producto Interno Bruto del 5% al final del sexenio, compatible con el objetivo de incrementar en 20% el Producto Interno Bruto per cápita a lo largo de la actual administración.

Sin embargo, como resultado de la caída de la actividad económica, iniciada en el último trimestre de 2008, estas metas difícilmente se cumplirán, lo que genera una situación social y económica delicada para el país, lo que requerirá redoblar esfuerzos, particularmente en la efectividad de las políticas públicas.

Dentro del segundo eje rector del Plan Nacional de Desarrollo, se definen objetivos en la materia para potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana, buscando definir una agenda nacional en los tres sectores de gobierno, bajo la instrumentación de las reformas económicas necesarias.

En lo que hace al apoyo de la pequeña y mediana empresa, el Plan se enfoca a tres aspectos esenciales: a) mejorar el contenido importado de los bienes nacionales, b) consolidar apoyos del gobierno para dinamizar el crecimiento en el número y valor de las pequeñas y medianas empresas, y c) impulsar acciones para incrementar la productividad de las pequeñas y medianas empresas.

Rezagos en materia de productividad. Uno de los determinantes fundamentales del crecimiento de la economía mexicana en el largo plazo es el crecimiento de la productividad.

De acuerdo a un estudio de productividad para 10 países, del Instituto de Economía Internacional, la productividad total de los factores capital y trabajo de México para el período 1960-1979 fue de 2.1%. En contraste, para el período 1980-2006, la productividad total de los factores disminuyó 0.5%. Si se considera el período 1996-2006, la productividad total de los factores es de apenas 0.7%, situación que no mejoró en los dos siguientes años.

Esta evolución adversa de la productividad se erige en un obstáculo fundamental para el crecimiento sostenido de la economía mexicana.

Desfavorable posición del país en competitividad global. De acuerdo con el reporte de competitividad del Foro Económico Mundial 2007-2008, se observa que de una muestra de 133 países, diversas áreas de comunicaciones y transportes reportaron bajos índices de competitividad y

calidad, destacando por lugar ocupado a nivel mundial de competitividad: eficiencia laboral del mercado (92), instituciones (87), alto entrenamiento y educación (72), infraestructura (61). Por su parte, en calidad sobresalen: puertos (91), infraestructura energética (82), vías férreas (74) y toda la infraestructura (68).

Así, la posición competitiva de nuestro país se ha deteriorado marcadamente en los últimos 10 años, México retrocedió del lugar 32 en el reporte de competitividad de dicho Foro al lugar 60 de la lista total de 133 naciones incluidas en estas valoraciones.

México ocupa un lugar especial en el mundo por el tamaño de su mercado, que no se corresponde con la baja tasa de crecimiento económico de los últimos 30 años. Ocupa también un lugar relevante en el mercado exterior, sin embargo, los beneficios de esas operaciones internacionales, de esa globalización, no se reflejan internamente en la sociedad.

Nuestro país se ubica en los últimos lugares de la lista de 133 países en los siguientes rubros: costos para los negocios de la delincuencia y la violencia 129; delincuencia organizada también 129, fiabilidad de los servicios de policía ocupa el lugar 124; carga de la regulación gubernamental 117, costos de la política agrícola en el 120 y amplitud de dominio del mercado de bienes en el 116.

Los resultados anteriores revelan sobre todo la necesidad impostergable de que las políticas públicas aprovechen el tamaño económico de México, el cual se encuentra colocado en un lugar importante dentro del contexto mundial.

La efectividad de las políticas públicas, requiere no sólo mantener la dimensión de los recursos canalizados al gasto en educación y el número de estudiantes, sino que se traduzcan en un capital humano de alta calidad y de gran competitividad internacional.

Poca efectividad de la política regulatoria para combatir las prácticas monopólicas. En una perspectiva de largo plazo, con la globalización y la apertura de la economía mexicana, las tendencias a la concentración económica no disminuyeron. Sin embargo, como respuesta a esta tendencia secular a la concentración, el gobierno ha creado organismos de regulación a los cuales se les dotó de cierta autonomía. El papel de estos órganos de regulación económica, no ha dado los resultados los esperados.

Revisión al Programa de Apoyo a los Productores de Harina. Se otorgaron apoyos por 1 mil 767 millones 500 mil pesos a seis grandes empresas: Cargill, Maseca, Minsa, Anáhuac, Hari Masa y Productos Manuel José. Cabe señalar, que este programa se creó para apoyar y mejorar la competitividad del sector, y la esencia del eje rector es el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Efectos de la crisis en la generación de empleos en la pequeña y mediana empresa y la generación de empleos. Para 2007, el sector de la pequeña y mediana empresa venía generando importante número de empleos formales. En el segmento de micro negocios de bajos ingresos, en ese año se crearon 494 mil 601 empleos, y en el sector de la pequeña y mediana empresa se generaron 368 mil 320 empleos a pesar de la baja participación del sector en el total de créditos otorgados por la banca comercial privada, que para el 2007 fue de 16.4%.

Con la desaceleración de la economía en 2008, se perdieron 281 mil 87 empleos formales en la pequeña y mediana empresa, y 333 mil 51 empleos en el segmento de micro negocios de bajos

ingresos. Evidentemente, la desaceleración de la economía tiene un efecto adverso en la generación de empleos en la pequeña y mediana empresa.

Sector Trabajo y Previsión Social

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece que se deben promover las condiciones necesarias para impulsar la competitividad en el nuevo orden económico mundial, por lo que se debe generar una economía cada vez más competitiva que atraiga las inversiones que se traducirán en empleos formales, dignos y con la previsión y seguridad social requeridas, reconociendo al empleo como uno de los ejes fundamentales que permitan mejorar la calidad y condiciones de vida de todos los mexicanos.

El Plan propuso que para el período 2007-2012 se buscaría promover condiciones para la creación de empleos formales con el objetivo de llegar a finales del periodo a crear, al menos, 800 mil empleos formales al año.

Crecimiento insuficiente del gasto asignado al sector. El presupuesto asignado a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social ha experimentado una tendencia que llama la atención, pues ha venido descendiendo paulatinamente. En el año 2008 se ejercieron 3 mil 959 millones 400 pesos, una cifra que en términos reales es inferior a la que se ejerció en 2003. Y lo que es más, como proporción del gasto neto total del sector público, el presupuesto ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social pasó de representar el 0.18% en 2003 al 0.14% en 2008.

Mercado de trabajo. En lo que hace al mercado de trabajo, el deterioro del sector productivo nacional provocó la pérdida de empleos a lo largo del año. De acuerdo con información del Instituto Mexicano del Seguro Social el saldo de las altas y bajas de trabajadores asegurados al término del año, fue de 37 mil 535 empleos perdidos.

La cifra de empleos generados en 2008 se ubicó por segundo año consecutivo por debajo de los 800 mil anuales establecidos como meta para el primer bienio de la actual administración y, además, por tercer año consecutivo se registró un desplome en la creación de fuentes de trabajo.

El sector industrial fue el más afectado con una pérdida de 281 mil 63 trabajadores, seguido de las actividades del sector primario con 3 mil 949 trabajadores y en el caso del sector servicios se presentó un saldo favorable al crearse 247 mil 477 empleos.

Déficit en la generación de empleos. La precariedad en los trabajos, la falta de seguridad en el empleo, la pérdida del poder adquisitivo del salario, las condiciones en las relaciones contractuales y la disminución de las prestaciones son algunos de los factores que han influido en esa situación. Cada año aproximadamente un millón de jóvenes se incorporan a la Población Económicamente Activa, y el mercado laboral ha sido incapaz de absorberlos e incluso han existido años en que lejos de generar empleos, éstos se han perdido, generando un déficit que no podrá resolverse en el presente sexenio.

El tema del empleo, en ese sentido, seguirá siendo uno de los ejemplos más claros de la ineficacia de las políticas públicas actuales. Si se toma como base el dato de empleo de diciembre de 2006 y se proyecta con la meta de generación de empleos establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se puede observar la enorme brecha que tiene como reto atender la actual administración.

Fracaso del Programa Primer Empleo. En 2007 mediante decreto el Ejecutivo Federal destinó 3 mil millones de pesos para integrar un fondo con el fin de dar cumplimiento al Programa Primer Empleo. Durante 2008, fueron subsidiadas las cuotas patronales para apenas 5 mil 852 trabajadores, promedio por mes, por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social. En contraste, para este mismo periodo, según datos de la Organización Internacional del Trabajo, se contabilizaron 3 millones de subempleados y 12 millones 500 mil personas en empleos informales.

La Auditoría Superior de la Federación dictaminó que el programa no cumplió con sus objetivos, debido a que de los 829 mil 492 patrones que en promedio tenía registrados el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo el 2.3% (18 mil 961 patrones) solicitó su inscripción al programa primer empleo; de ellos, el 2.1% (17 mil 523 patrones) quedó inscrito. Asimismo, de los 12.7 millones de trabajadores que en promedio tenía registrados el Instituto Mexicano del Seguro Social, se determinó que el 0.4% (46 mil 132 trabajadores) estaba registrado en el programa y el Instituto realizó el pago del subsidio al 0.1% (12 mil 284 trabajadores) correspondiente a 1 mil 405 patrones que los habían registrado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social creó un fondo de reserva, en el cual depositó los recursos asignados al programa por 999 millones 900 mil pesos, el 33.3% de lo presupuestado en 2007 (3 mil millones de pesos). Asimismo, se comprobó que en materia de gastos de operación del programa por cada 100 pesos del programa entregado se ejercieron 125.2 pesos de gastos de operación.

El estandarte de la promoción del empleo quedó desmentido en los hechos al solo concretar apoyos equivalentes al 4.8% del presupuesto asignado.

Condiciones precarias del mercado laboral. Muchos mexicanos están empleados en trabajos pobremente pagados, en la economía formal e informal. El mercado laboral mexicano se caracteriza por tener un nivel de sueldos estancado, escasa seguridad social, inadecuada protección social y falta de formación.

Contratación a través de terceros. El sistema de contratación *outsourcing* es un foco rojo en materia laboral y algunos sindicatos lo interpretan como contrario a los derechos de los trabajadores.

Ante la falta de ofertas de empleos formales, muchos trabajadores mexicanos se contratan por esta vía pese a que no tienen la misma seguridad jurídica que en los trabajos tradicionales. El *outsourcing* o contratación a través de terceros se generalizó a partir del año 2000, en sectores estratégicos, entre los que destaca el petrolero, para 2008 la práctica fue en aumento en los demás sectores de la economía.

Población desocupada. La encuesta nacional de empleo presenta distintos grados de intensidad según sea la perspectiva desde la cual se analice. Una de éstas es la que se refiere a la población con trabajo cero que se ubica entre la población ocupada y la no económicamente activa; es decir, población desocupada, la cual no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición por hacerlo e hizo alguna actividad por obtenerlo. Durante todo 2008, la tasa de desocupación se ubicó en promedio en 4% de la Población Económicamente Activa, por arriba del 3.7% de 2007, el mayor nivel desde 2004, cuando promedió 3.9%.

Sector Turismo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se plantea promover el turismo, a través de mejorar la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional; desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos, la satisfacción y seguridad del turista y el desarrollo de programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad; actualizar y fortalecer el marco legal y normativo del sector turismo, promoviendo las comunidades y empresas del sector.

El Plan también propone fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados; y promover acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos.

Se enfatiza en el Plan Nacional de Desarrollo que para asegurar un desarrollo turístico integral es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.

Presupuesto asignado y sensibilidad del sector turístico. El presupuesto asignado a la Secretaría de Turismo ascendió a 3 mil 400 millones de pesos, llegando a un ejercido de 4 mil 900 millones de pesos, lo que implicó un crecimiento de 1 mil 500 millones de pesos que representa un incremento de 44.1%. Es de destacarse que aún con la inyección de recursos al sector turismo, ha sufrido un cierto estancamiento en los últimos años y su participación en la producción doméstica y en la generación de empleos ha disminuido ligeramente en la presente administración.

El estancamiento tiene múltiples causas, entre otras, el problema de la disminución del crédito a la inversión en el sector, la tendencia a la concentración de la oferta de servicios turísticos en unas cuantas entidades federativas, los problemas de regulación de sectores vinculados al turismo (comunicaciones, por ejemplo), y problemas de acceso a los centros turísticos (escasez de vuelos directos, por ejemplo).

Asimismo, se observa falta de competencia en algunos servicios relacionados al turismo (transporte aéreo, renta de autos, entre otros), falta de promoción tanto en los países desarrollados (principal fuente de turistas a nivel mundial) como en las zonas que se están desarrollando rápidamente en el mundo (Asia, por ejemplo), percepción de inseguridad pública.

Posiciones encontradas en flujo de turistas e ingresos generados. México ocupa el lugar número 10 entre los principales destinos turísticos del mundo. En 2008 recibió 22.6 millones de turistas, superando a naciones con una importante tradición turística como Canadá (17.1 millones), Malasia (22.1 millones), Austria (21.9 millones), Hong Kong (17.3 millones) y Arabia Saudita (14.8 millones), entre otros.

A pesar de esta destacada posición, llama la atención que en términos de derrama económica por los turistas, México es desplazado hasta el lugar 19, con una captación de ingresos de 13 mil 300 millones de dólares.

Necesidad de políticas de apoyo coordinado al turismo con una visión integral. La acción de las dependencias en concurrencia transversal representan uno de los más importantes retos del sector, en virtud de que es necesario resolver problemas de conectividad, accesibilidad, de sustentabilidad ambiental social y económica, de información y comunicación y de higiene, entre muchos otros temas, para que la oferta turística logre resultados rentables y competitivos

Estrategia de turismo desigual. La Secretaría de Turismo apoyo a lugares turísticos ya reconocidos y que se venden por sí solos y existe una política de insuficiente promoción de nuevos destinos.

Sector Reforma Agraria

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 considera al sector reforma agraria fundamental para garantizar la protección a los derechos de propiedad en las zonas rurales, y elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en dicho medio, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural para promover acciones que propicien la certidumbre legal.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012, se establece como propósito consolidar la integración del sector rural en la economía nacional mediante una propiedad social ordenada, a fin de que los habitantes en el campo dispongan de capacidades de autogestión y organización que repercuta en su beneficio y contribuya al desarrollo sustentable del país.

Desequilibrios en la tenencia de la tierra y baja productividad rural. De acuerdo con datos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012, a nivel nacional existen 29 mil 240 ejidos y 2 mil 383 comunidades, de los cuales a mediados de 2008 se había regularizado 91%.

La Procuraduría Agraria reporta que a marzo de 2008 existían en el país 61 millones 900 mil hectáreas certificadas, de las que 35.3% correspondía a superficie parcelada, poco menos de dos terceras partes son tierras de uso común y el resto era de solares urbanos y parcelas con destino específico. En promedio, a nivel nacional los ejidatarios tienen 10.2 hectáreas. Sin embargo, en cinco estados (México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos) la superficie promedio es menor a cinco hectáreas.

Esta distribución de la tenencia de la tierra, junto a la baja tecnificación de la producción en la mayor parte de los núcleos agrarios, han agravado problemas de productividad y a excepción de algunas entidades federativas que participan en cultivos de alto rendimiento, lo cierto es que la población que habita en este tipo de propiedad destina gran parte de su producción al autoconsumo y a la venta a pequeña escala.

Los problemas de pobreza en el campo se han acentuado también por la persistencia de esquemas tradicionales de producción, el atraso técnico y la escasa diversidad en la producción, el descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad, el rezago en la inversión pública y la descapitalización, así como la propia incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra.

Sector Ciencia y Tecnología

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como uno de sus objetivos potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos a través de profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica, para incrementar la productividad de la economía nacional.

Por su parte el Programa Especial de Ciencia y Tecnología e Innovación 2008-2012 propone fortalecer la apropiación social del conocimiento y la innovación, y el reconocimiento público de su

carácter estratégico para el desarrollo integral del país, así como la articulación efectiva de todos los agentes involucrados para alcanzar ese fin.

Atraso tecnológico. México no ha podido colocar a la ciencia, tecnología e innovación en correspondencia con la dimensión de su economía. En el reporte del Foro Económico Mundial, el indicador de disponibilidad de adelantos tecnológicos ubica al país en el lugar 71 y el 90 en capacidad de innovación.

Requerimiento de políticas con énfasis en la productividad, calidad e innovación. El sistema nacional de ciencia y tecnología del país ha buscado promover la investigación científica y tecnológica con personal que tiene niveles de excelencia, ha desarrollado una importante infraestructura y diseñado esquemas financieros públicos que han permitido orientar el gasto de mejor manera tratando de eficientar los bajos recursos que se canalizan al sector y estimular la participación del sector privado.

Sin embargo, por los efectos de la globalización y la cada vez mayor brecha tecnológica, se requiere el diseño de políticas públicas que den un mayor énfasis a la productividad, calidad e innovación, en donde la concurrencia de los grupos de interés, en particular los del aparato productivo, sus empresarios, ingenieros y tecnólogos, sea cada vez mayor.

Financiamiento insuficiente en el sector. El financiamiento ha sido insuficiente para alcanzar niveles mundialmente competitivos en actividades de ciencia, tecnología e innovación. México tiene una baja inversión en investigación y desarrollo en comparación con otros países y el financiamiento proviene principalmente del gobierno, manteniendo posiciones competitivas e ingresos per cápita menores.

FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

Sector Desarrollo Social

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se propuso lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la búsqueda de igualdad de oportunidades. El plan especifica que el gasto público es el principal instrumento del gobierno para reducir la desigualdad social, por lo que promovería una mejora en la calidad del gasto, así como una mayor transparencia en su ejercicio, orientándolo a las personas, familias y comunidades que más lo necesitan.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 establece los siguientes objetivos: desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza; abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud; disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas; y mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Gasto ejercido en el sector. La clasificación funcional del gasto permite analizar la distribución de los recursos públicos con base en las actividades sustantivas que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, en los ámbitos social, económico y de gobierno. Conforme a las actividades establecidas, el gasto clasificado en funciones de desarrollo social se ha

caracterizado por mantener un crecimiento constante en el periodo 2005 a 2008, representado en promedio el 59.2% del total del gasto programable devengado, siendo esta la función a la que más presupuesto se le destina.

Dentro de las funciones de desarrollo social, específicamente el gasto del sector desarrollo social, que incluye rubros como urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable, alcantarillado y asistencia social, se incrementó de manera sostenida entre 2005 y 2008, periodo en el cual aumento a una tasa promedio anual del 14.2%, únicamente superado por el crecimiento del gasto en seguridad social 17.3% promedio anual, pero muy por arriba del incremento del gasto en educación 4.3%, y en salud 3.4%.

Medido en términos del Producto Interno Bruto, las asignaciones presupuestales al sector desarrollo social pasaron de 1.6% en 2005 a 2.2% en 2008, lo que muestra la preocupación del Poder Legislativo por incrementar la línea presupuestal en 0.2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto cada año y con esto aumentar sustancialmente el gasto destinado a las actividades para el desarrollo y atención de la población.

Centralización del gasto. El incremento del gasto público en desarrollo social no ha venido acompañado de una mayor descentralización de los recursos a las entidades federativas y municipios. Del total de los recursos ejercidos en 2005 para la superación de la pobreza, el Ejecutivo Federal ejecutó el 66.1%, el estatal 12.5% y el municipal 21.4%, situación que se acentuó para 2008 al cambiar las proporciones a 76.1%, 5.1% y 18.8%, respectivamente, con lo cual, el Ejecutivo Federal ejerce 76 centavos de cada peso erogado y deja sólo 24 centavos para ser ejercidos por las entidades federativas y los municipios.

Atraso comparado en materia de desarrollo social. La distribución de los beneficios públicos en el país es la menos progresiva de todas las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Se muestra que los apoyos del Ejecutivo Federal a través de los beneficios en especie o efectivo, tienen poco impacto para reducir la desigualdad y la pobreza, contrario al otorgamiento de servicios públicos en salud, educación y vivienda que logran mitigar la desigualdad del ingreso más que en cualquier otro país de dicha organización, ya que estos servicios se distribuyen de manera más amplia y equitativa en comparación con los beneficios en dinero o en especie.

Pobreza alimentaria. La población en situación de pobreza alimentaria, es decir, la que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínima indispensable era de más de 18 millones 900 mexicanos, de los cuales 65.4% se encontraban en zonas rurales y el 34.6 en zonas urbanas; esta cifra se incrementó para 2008 a 19 millones 400 mil mexicanos, de los que 62.4% se ubicaron en zonas rurales y el 37.6 en zonas urbanas; los índices de mayor pobreza se localizaron en tres entidades federativas: Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se registró pobreza alimentaria más moderada en otras nueve entidades del Bajío, Centro y Sureste del país.

Pobreza de capacidades. La población que se encuentra en situación de pobreza de capacidades, es decir, aquella que puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación pero cuyo ingreso per cápita no es suficiente para realizar las inversiones mínimas aceptables en servicios de educación y salud de cada uno de los integrantes del hogar, fue en 2005, 25 millones 600 mil personas de las cuales el 59.8% habitaban en zonas rurales y el 40.2% en urbanas. En 15 estados del país del Bajío, Centro y Sureste se concentraba los mayores índices de este tipo de pobreza.

Para 2008 los niveles de marginación se incrementaron a 26 millones 700 mil personas, de las cuales el 56.1% vivían en áreas rurales y el 43.9% en zonas urbanas, por lo que el incremento fue de 1 millón 100 mil personas más que padecieron este tipo de pobreza. Esto significa que 2.5 de cada 10 mexicanos no tuvieron acceso a los servicios de educación y salud.

Pobreza patrimonial. La población que se encuentra en situación de pobreza patrimonial, es decir, aquella que puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, pero cuyo ingreso per cápita no le permite adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar, fue en 2005 de 48 millones 800 mil personas, de las cuales el 48.6% habitaban en zonas rurales y el 51.4% en zonas urbanas. La mayor concentración de población que presenta este tipo de pobreza se localizó en 17 entidades federativas del centro y sureste del país.

En pobreza patrimonial, se registró el mayor aumento de 2006 a 2008, con 5 millones 900 mil personas para arribar en 2008 a 50 millones 600 mil personas que no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte, aún si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a ese propósito.

De los 50 millones 600 mil personas en pobreza patrimonial, 19 millones 500 mil (38.5%) eran pobres alimentarios, es decir que no tenían suficientes ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si destinaran todo su ingreso para ese fin. De los 50 millones 600 mil personas, el 46.1% se encontraban en zonas rurales y el 53.6% en zonas urbanas.

En 2008 se generaron, en comparación con 2005, alrededor de 1 millón 700 mil nuevos pobres, es decir, más de medio millón de personas al año.

México es una de las sociedades más desiguales del mundo. De acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre estadística Social y Medio Ambiente, México ha sufrido una caída significativa durante los últimos 10 años, puesto que la desigualdad en el ingreso y el nivel de pobreza continúan siendo de los más altos dentro del grupo de países que integran dicha organización: 1.5 veces superior a la de un país promedio de la organización y dos veces superior a la de países con baja desigualdad como Dinamarca.

El ingreso medio del 10% de la población más pobre es inferior a 1.0 dólar, nivel menor al de cualquier otro país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Por su parte, la distancia entre el ingreso de la clase media y el del sector más rico es mayor que la de cualquier otro país.

Según datos del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México es uno de los países en donde la diferencia de ingreso entre el 10% más rico de la población y el resto, es mayor, ubicándose entre las sociedades más desiguales del mundo.

Sector Educación Pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estableció como uno de sus principales objetivos, impulsar las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad, promoviendo una profunda transformación educativa.

Asimismo, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 plantea seis objetivos principales alineados con los planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en referencia a cada nivel del

sistema educativo, así como en función de algunos temas transversales como evaluación, infraestructura, sistema de información, marco jurídico y mejora de la gestión institucional.

Elevado gasto ejercido en el sector educativo. La Ley General de Educación establece en su artículo 27 el carácter prioritario de la educación pública para el desarrollo social, así como el compromiso del Ejecutivo Federal y de los Gobiernos de las entidades federativas para fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes.

En el período 2005-2008, el gasto nacional en educación promedió el 6.3% del Producto Interno Bruto, incluso por encima de Estados Unidos que destina el 4.8% y Alemania el 4.2%, pese a que en la Ley General de Educación se establece que el monto anual que la Federación y las entidades federativas y municipales deben destinar a la educación no puede ser menor del 8% del Producto Interno Bruto, del cual el 1% debe destinarse a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de Educación Superior Públicas.

El gasto público que realiza México en educación como proporción del gasto programable es el más alto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a pesar de que viene perdiendo terreno dentro del gasto en funciones de desarrollo social. Durante el periodo 2005-2008, el gasto educativo creció de manera acumulada 13.4% en términos reales, cifra muy por debajo del incremento acumulado que experimentó el gasto en seguridad social 61.5% real, y desarrollo social el 49%. Con ello, el gasto educativo pasó de representar el 21.7% del gasto programable en 2005 al 19.4% en 2008.

De acuerdo con el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre el “Panorama de la Educación 2008”, México es de los países que destina mayor gasto corriente a la educación. De acuerdo a la clasificación por destino del gasto realizada por dicha organización, para 2006 del total de los recursos ejercidos en el sector, el 97.5% correspondió al pago de nómina y sólo el 2.5% a inversiones físicas, entre otros, por lo que México es el país que menos recursos inyecta a la inversión en infraestructura educativa, en comparación con Brasil que lo hace con el 6.1% de su presupuesto, Alemania 6.7%, Japón 9.9% y Estados Unidos con 11.2%.

Esta tendencia del gasto puede convertirse en un problema posterior, al no contar con la infraestructura necesaria para cubrir la demanda creciente de servicios educativos. Esto obliga a los educandos a asistir a aulas deterioradas, no salubres y con infraestructura arcaica, generando con ello que en la mayoría de los casos, sean los padres de familia los que tengan que desembolsar los recursos para dignificar la educación.

Severas deficiencias en la calidad educativa. Los resultados de la evaluación en México del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos 2006 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, dieron a conocer que el 50% de los evaluados se ubicó en los niveles uno.

Con estos datos, México se ubicó entre los últimos lugares no sólo en ciencias, sino también en las competencias lectoras y de matemáticas de las 30 naciones integrantes de la citada organización, además de ocupar el lugar 49 de los 57 países evaluados.

Por otro lado, de acuerdo al Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2007-2010, en el bienio 2007-2008, México ocupó de entre 131 países, el lugar número 95 en lo que a calidad en educación primaria se refiere.

Los indicadores del Foro confirman el elevado nivel de gasto que se destina a estas funciones, México se ubica en el lugar 33, por el contrario la calidad educativa se deteriora.

La cobertura educativa es insuficiente. Para el caso de México, esta cobertura resulta insuficiente en comparación con los estándares internacionales, ya que a nivel internacional se muestra una cobertura de poco más de 80% en promedio en la educación media superior y superior entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en donde México es el penúltimo país con el índice más bajo de cobertura en población de entre 15 y 19 años, 50.1%, puesto que solamente se atiende a la mitad de los jóvenes en este grupo de edad, en comparación con Brasil que atiende al 75.2%, España 80.4%, Canadá 81.1%, Francia 85.7%, Alemania 88.1% y Bélgica 94.4%.

La eficiencia terminal es baja. Durante el ciclo escolar 2007-2008, se dio la eficiencia terminal de la siguiente manera: En el nivel preescolar, 100%; en primaria, 92.2%; en secundaria 78.4%; en educación media superior 59.6%; y finalmente, la educación superior 50%.

Adicionalmente existen factores externos que complican la eficiencia terminal en el sistema escolarizado o la falta de cobertura de los servicios, tales como la excesiva cantidad de jóvenes que migran hacia Estados Unidos en busca de oportunidades laborales o la tendencia en aumento de los jóvenes que no estudian, ni trabajan, muchos de los cuales en su mayoría no han concluido la educación básica. Asimismo, existen diversos factores como las condiciones de pobreza y la percepción de bajos ingresos, que obligan a segmentos importantes de la población a tener poca oportunidad de acudir a centros educativos.

Baja permanencia en el sistema educativo. Actualmente casi todos los alumnos terminan la primaria; sin embargo, por cada 100 alumnos que ingresa a primaria solamente 87 ingresan a la secundaria; 60 a la educación media superior; 27 a la educación superior y solamente 13 logran acceder a estudios de posgrado.

Rezago en infraestructura educativa. La infraestructura educativa presenta desigualdades y atrasos tanto en sus distintos niveles como en las diferentes regiones del país. Ante este panorama, es urgente que en el país se establezcan acciones que promuevan mejores condiciones de calidad, seguridad y pertinencia de la infraestructura escolar, sobre todo si se considera que el crecimiento poblacional es constante y que cada vez se incrementará la demanda de servicios educativos, sobre todo los de la educación media superior.

Insuficientes recursos para la educación superior. La limitación de recursos a las instituciones públicas de educación superior, para financiar la investigación básica y aplicada en materia científica y tecnológica y en innovación explica el retraso del país en estas áreas fundamentales para detonar el desarrollo.

La matrícula de educación superior, si bien se incrementó en más del 20% con relación al ciclo escolar anterior, mantiene una cobertura insuficiente, ya que sólo atiende en este nivel a 2 millones 600 mil de jóvenes. Al no crearse oportunidades de empleo, existen millones de jóvenes en edad escolar y productiva que no trabajan ni estudian.

Sector Salud

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 propone cinco objetivos rectores que ayudarán a brindar mejores servicios y ampliar la cobertura de los servicios de salud en México. El principal tema es

lograr que una mejor atención médica contribuya a elevar el nivel de vida de la población, sobre todo considerando que en el país predominan como causas de daño a la salud las enfermedades no transmisibles y las lesiones.

El Plan propone programas para mejorar las condiciones de salud, brindar la asistencia con una mayor calidad y calidez, ampliar la cobertura para que los servicios lleguen a lugares de alta marginación, consolidar un sistema integrado de salud universal y fortalecer la investigación médica como medida preventiva contra amenazas a la salud.

El gasto ejercido en el sector salud. Durante el período 2005-2008, el gasto en salud creció a una tasa media anual del 3.4%, convirtiéndose en el rubro que tuvo la menor expansión dentro de los sectores que conforman las funciones de desarrollo social. De hecho, su proporción respecto del gasto programable del sector público descendió del 15.1% al 13.2% en ese período.

Se considera el gasto en funciones de desarrollo social, se puede constatar que mientras en 2005 de cada 100 pesos gastados por el Ejecutivo Federal, casi 26 se canalizaban a los programas de salud, para 2008 esa proporción se redujo a 22 pesos de cada 100, una caída significativa teniendo en cuenta los problemas de salud que se han acentuado en el país en los años recientes.

Ineficiencia del sistema de salud. El sistema de salud en México se compone de una diversidad de instituciones que prestan los servicios de salud a un universo de usuarios específico, referido principalmente a su condición laboral. Lo anterior resulta, en ocasiones, en redundancia de servicios e intersección en los universos de cobertura, lo cual genera ineficiencia social en el sistema de salud, dando como resultado altos costos administrativos.

De acuerdo con un estudio comparativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México es el país que más recursos destina a la administración de su sistema de salud, en relación con el gasto total en salud.

Cobertura de los servicios de salud. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los servicios de salud en México tienen una cobertura del 82.5% de la población, una de las coberturas más bajas en el conjunto de esas naciones, que por lo regular rebasan el 95% y más de la mitad de los casos alcanzan el 100% de su población.

Ante esta falta de cobertura, el Ejecutivo Federal ha impulsado en los últimos años la protección a la población de estos servicios, con la incorporación del seguro popular cuya finalidad es complementar los servicios de salud. En 2008 este no cubrió las necesidades totales y los recursos, en ocasiones no llegaron oportunamente a las entidades federativas.

Aún existe población que no tiene acceso a los servicios de salud, sobre todo en las zonas más marginadas del país, que muchas de las veces son las más alejadas, y en donde el costo de llevar estos servicios resulta más alto.

Retos de las transiciones. Las transiciones demográfica y epidemiológica están dando lugar a retos inéditos para el sistema de salud, que obligan a anticiparse a las nuevas demandas de atención a nivel regional, contar con mayores recursos humanos capacitados y con instrumental y equipo de mayor calidad tecnológica, que exige en su conjunto de una mayor inversión en el sector.

Mejoras en salud infantil, pero aún lejos de promedios internacionales. Los indicadores de salud infantil muestran una mejoría en los últimos años, misma que refleja un avance social en la

materia, ya que la mortalidad por enfermedades diarreicas en niños menores de 5 años se redujo de 17.7% en 2005 a 14.4% para 2008; igualmente, la mortalidad por deficiencia nutricional pasó de 8.2% a 6.3% y, por su parte, la mortalidad por infecciones respiratorias también descendió de 8.2% a 6.3%.

A pesar de esta disminución en los índices de mortalidad infantil, México sigue siendo uno de los países que registran el mayor número de muertes en este sector de la población. De los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en 2006 el país registraba alrededor de 18.1 muertes por cada mil niños, ubicándose en los últimos lugares, superando únicamente a naciones como Turquía, 22.6, China, 24.3 y Brasil, 25, además de registrar casi 13 muertes más que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Se presentó un retroceso en los esquemas básicos de vacunación del sector salud. Para el caso de los niños menores a un año la cobertura descendió de 95.2% en 2005 a 94.5% para 2008 y en la cobertura para niños de entre 1 a 4 años, disminuyó de 98.2% a 97.9%, lo que habla de la falta de una estrategia firme en los programas de vacunación infantil, situación que debe reforzarse ante las crecientes pandemias registradas en los últimos años.

Bajo nivel de recursos humanos y materiales. Los indicadores del sector público de salud casi se han mantenido invariables. En 2005 había 1.9 enfermeras por cada mil habitantes, cifra que se incrementó a 2.0 enfermeras en 2008, mientras que los médicos pasaron de 1.4 a 1.5 médicos por cada mil habitantes, en el período referido. No obstante los incrementos alcanzados, éstos resultan insuficientes en comparación con los estándares internacionales.

Insuficiente calidad en los servicios de salud. No se ha logrado mejorar sustantivamente los niveles en la calidad de atención de los servicios de salud. Conforme al reporte 2009 del Sistema Nacional de Indicadores de Salud, se han registrado avances marginales en lo referente a la satisfacción de los usuarios de los servicios de salud sobre su tratamiento médico y la disminución de los tiempos de espera, mientras que la satisfacción sobre la información de su diagnóstico se observa notablemente disminuida, tanto para el primer nivel de atención, como para el segundo.

En cuanto al abastecimiento de medicamento, las encuestas reflejan un avance mínimo únicamente para el primer nivel de atención, al pasar de 88.2% a 90.2%, persiste un problema crítico en el segundo y tercer nivel.

Entidades no Coordinadas Sectorialmente

Instituto Mexicano del Seguro Social

Proceso de envejecimiento de la población derechohabiente. El principal problema que enfrentan las Instituciones de seguridad social en México, es el proceso de envejecimiento de la población y, por ende, de la población derechohabiente, pues representan un monto creciente en el financiamiento de los servicios de salud y de las pensiones.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social el desafío radica en poder financiar los servicios de salud derivados de una población derechohabiente cada vez con mayor edad, la cual demanda servicios de salud en mayor cantidad y de mayor complejidad y costo.

Deterioro financiero en el resultado de operación del Instituto. Los servicios de salud que presta el Instituto han sido deficitarios, mientras que los seguros no médicos son superavitarios. Al cierre de 2008, el resultado de operación del Instituto presentó un déficit de 470 mil 454 millones de pesos.

De manera particular, los gastos médicos de pensionados representan un pasivo importante que afecta las finanzas del Instituto, ya que su trayectoria financiera se encuentra ligada a la transición demográfica y epidemiológica.

El panorama financiero del Instituto resulta ser desalentador en todo el horizonte de proyección, pues se anticipa un déficit de flujo de efectivo irreversible. Los ingresos derivados de los esquemas de financiamiento vigentes de los seguros que prestan servicios médicos son insuficientes para hacer frente a los crecientes gastos derivados de este tipo de prestaciones, lo cual resulta alarmante, ya que el Instituto es el pilar fundamental en el Sistema Nacional de Salud.

Menor capacidad de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social como consecuencia de la terciarización de la economía. Otro aspecto que afecta al Instituto, es el patrón acelerado de terciarización de la economía mexicana, es decir, existe un mayor crecimiento del sector servicios en relación al sector industrial y agrícola. Esta situación ha obligado a que el empleo se desplace de un sector con alta cobertura de personal, como la industria, hacia otro con baja cobertura, como el comercio y otros servicios.

Esta transformación de la fuerza laboral tiene consecuencias en la capacidad de afiliación del Instituto y por consiguiente en la estructura poblacional que aporta financieramente al Instituto, debido a que disminuye el número de cotizantes y se mantiene el de derechohabientes, demandando así un mayor costo de servicios de salud, con un menor monto de aportaciones financieras.

Creciente carga financiera de los trabajadores jubilados y pensionados del Instituto Mexicano del Seguro Social. En 2008, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Instituto representó un egreso en flujo de efectivo por 26 mil 307 millones de pesos, cuyo crecimiento, respecto al año previo, superó en tres veces al crecimiento de los ingresos propios del Instituto.

Por esta situación, el Instituto se verá obligado a destinar cada año una proporción mayor de sus recursos al pago de la nómina de sus trabajadores jubilados y pensionados en detrimento del gasto dirigido hacia la prestación de servicios a sus derechohabientes. La relación del número de trabajadores activos por pensionado descenderá en los próximos años, por lo que resultaría insostenible cubrir estas erogaciones.

Elevado déficit de cobertura del Sistema de Guarderías. Al término de 2008, el servicio de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social beneficiaba a 194 mil 491 madres trabajadoras aseguradas y a 214 mil 034 niños inscritos, a través de 1 mil 554 unidades, con una capacidad instalada de 231 mil 821 lugares.

Del total de unidades, 142 tienen el esquema de prestación directa, el 12.9% de la capacidad instalada, y 1 mil 412 unidades corresponden a prestación indirecta, es decir subrogadas, a través del esquema vecinal comunitario, lo que representa el 87.1% de la capacidad instalada. Esto es, casi 9 de cada 10 lugares que ofrece el Instituto en los servicios son bajo el esquema de guardería subrogada.

El Instituto Mexicano del Seguro Social cubre poco más del 20% de la demanda potencial en el servicio, lo que representa un importante déficit de cobertura, que trató de suplir subrogando sin facultades jurídicas expresas el servicio a particulares.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Crecimiento de la población derechohabiente. Al igual que el Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado también cuenta con un gran desafío derivado del crecimiento y envejecimiento de sus derechohabientes. Al término de 2008 existían 11 millones 300 mil derechohabientes.

Incremento de los recursos destinados al pago de pensiones y al cuidado de la población en edades avanzadas. En 1999 el Instituto tenía 5.42 trabajadores cotizantes por cada pensionado; sin embargo, esta relación ha mantenido una riesgosa tendencia descendente que llevó en 2008 a tener una relación de 3.24 trabajadores por pensionado, tal situación demográfica compromete las finanzas de la institución, al demandar cada vez más recursos federales para financiar el mayor número de pensiones.

El comportamiento del gasto en nómina de los pensionados se incrementó 3.79 veces en los últimos 8 años, al pasar de 17 mil 272 millones 100 mil pesos en el año 2000 a 65 mil 484 millones 500 mil pesos para 2008.

Los ingresos para el pago de nómina de pensionados se incrementaron apenas 1.55 veces, al pasar de 8 mil 152 millones 900 mil a 12 mil 659 millones 300 mil pesos en el periodo de 2000-2008, por lo que el déficit para financiar dicha nómina creció exponencialmente. Y pasó de representar el 52.8% del total de gasto en nómina de pensiones en el año 2000 a 80.7% en 2008.

Comisión Nacional de Vivienda

El Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 establece entre sus objetivos, incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población, particularmente para las familias de menores ingresos; apoyar opciones de financiamiento a la producción social, autoproducción y autoconstrucción de vivienda, especialmente en el ámbito rural; e impulsar financiamientos y apoyos a la producción social, autoproducción y autoconstrucción de vivienda en áreas rurales, grupos indígenas y zonas urbanas de alta marginación, a través de mecanismos que fomenten el ahorro y potencien los recursos de financiamiento público y privado.

Necesidades de Vivienda y financiamientos otorgados. El Ejecutivo Federal se planteó al inicio del sexenio promover la construcción de 6 millones de viviendas, con cual se garantizaría a los mexicanos el acceso a una de ellas y se cubriría la demanda.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Vivienda, de 2006 a 2008 el número de financiamientos otorgados para hogares se ha mantenido por arriba de 1 millón de créditos anuales, de los cuales, la mayor parte son otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 4 de cada 10 créditos, y por Instituciones Financieras, 2.5 de cada 10 créditos.

Del total de créditos otorgados, 60% fueron para adquisición de una vivienda completa y el restante 40% para construcción de vivienda inicial, mejoramiento físico.

FUNCIONES DE GOBIERNO

Poder Legislativo

Crecimiento del presupuesto. El presupuesto ejercido por el Poder Legislativo se incrementó durante el período 2003-2008 a una tasa promedio anual del 4.1% en términos reales, con lo cual se ha consolidado una tendencia de presupuesto creciente en beneficio de la labor legislativa.

Rezago legislativo. El balance al cierre de la LX Legislatura indica un importante rezago legislativo, toda vez que de las 2 mil 853 iniciativas presentadas, solamente 426 habían sido aprobadas, 321 desechadas y 2 mil 106 iniciativas quedaron pendientes.

Capacitación técnica de legisladores y personal de apoyo. El poder legislativo no cuenta con personal técnico, profesional y especializado con plaza presupuestal, lo que genera indefinición en continuidad laboral en virtud de que al cambio de legislatura no se prorroga la mayoría de los contratos. El llamado “personal de cámara” no está suficientemente capacitado. Los diputados y senadores no cuentan con un staff de personal que los apoye en su trabajo legislativo muchos de ellos recurren a personal externo a las cámaras.

La complejidad de los temas que son abordados en el Congreso requiere de legisladores cada vez más preparados tanto en la negociación política como en el sustento técnico de sus participaciones. La creación de los centros de estudios en la Cámara de Diputados y algunos apoyos en la de Senadores dan cuenta de la importancia de fortalecer el trabajo técnico de esos órganos legislativos; sin embargo, en la medida en que sus decisiones no se tornen imparciales y objetivas, sus beneficios serán marginales. Será preciso, en ese sentido, replantear y consolidar los principios de institucionalidad y no partidismo de esos órganos técnicos, para garantizar que estén alejados de las decisiones políticas de los grupos parlamentarios, pero al mismo tiempo, cercanos a ellos para conocer sus percepciones, los temas de interés y proveer de la información suficiente y útil que pueda elevar la calidad de las decisiones de ambas cámaras. Algunas experiencias en el mundo cuentan con un Instituto de Capacitación Legislativa, que permite y promueve la especialización de diputados, senadores y personal de apoyo, lo que sin duda, aportaría mayor valor agregado a la especialización técnica en temas legislativos centrales.

Desvinculación con el Plan Nacional de Desarrollo. La función legislativa requiere estar más orientada a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pues hasta ahora la realización de dicha función se deja a las necesidades y circunstancias que las Cámaras a los grupos parlamentarios consideran prioritarias.

Hasta ahora, el Poder Legislativo ha jugado un papel marginal en la definición del Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de que la Cámara de Diputados es la representación popular, la responsable de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y de revisar la Cuenta Pública, y dentro de ella el cumplimiento de los planes y programas.

Poder Judicial de la Federación

Caída del presupuesto del Poder Judicial de la Federación dentro del gasto programable del sector público. Durante el periodo 2003-2008, el presupuesto ejercido por el Poder Judicial de la Federación observó un crecimiento de 4.3% en términos reales, un incremento moderado en comparación con la tasa de expansión de 5.8% promedio anual real del gasto programable devengado del sector público presupuestario.

Esta situación implicó que el gasto del Poder Judicial de la Federación perdiera terreno dentro del gasto programable, situación que resulta significativa si se considera que uno de los grandes retos que enfrenta el país es justamente fortalecer y mejorar la impartición de justicia.

Carencia de indicadores estratégicos y de gestión ligados a los objetivos y metas de los programas federales del Plan Nacional de Desarrollo. Los entes que ejercen recursos a través de los “Ramos Autónomos”, Poderes y Órganos Autónomos, elaboran su proyecto de presupuesto careciendo de indicadores estratégicos y de gestión, que estén ligados a los objetivos y metas de los programas federales.

El Poder Judicial presenta debilidades administrativas y de control interno. Estos problemas se presentan respecto de los bienes muebles en los tres entes que integran el Poder Judicial de la Federación. No se coordinaron con el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, a efecto de registrar el número total de inmuebles a su cargo en el Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal.

Respecto de la desincorporación de bienes muebles, en el Consejo de la Judicatura Federal se identificaron debilidades de control interno en la integración de expedientes y, en el caso particular del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también en el seguimiento de los acuerdos de desincorporación.

Insuficiente Capacidad de atención. De acuerdo con los indicadores judiciales establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal, se pueden identificar diversos problemas que aquejan al Poder Judicial. Entre otros, el insuficiente número de magistrados y jueces de circuito; una abultada burocracia auxiliar que no necesariamente se encuentra bien capacitada; importantes retos de dotación de infraestructura tecnológica como son computadoras, acceso electrónico para la comunicación y agilización de las funciones jurisdiccionales, así como una necesidad permanente de capacitación del personal para disminuir indicadores negativos como son el alto índice de litigiosidad, la elevada tasa de asuntos pendientes y en algunos casos la baja calidad de las sentencias dictadas.

Junto a ello, existe una percepción de la sociedad mexicana de que no hay una impartición de justicia pronta y expedita, tal como se establece en los planes, programas y misiones de los entes que integran el Poder Judicial de la Federación.

Sector Gobernación

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece entre sus ejes rectores que el Estado de Derecho, además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, constituye un elemento determinante para el desarrollo del país.

En materia de gobernabilidad, dicho documento señala que la acción pública se orientará a garantizar la certeza jurídica en la aplicación de la ley para toda la población; garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz; garantizar la protección a los derechos de propiedad; fomentar el desarrollo de una cultura de legalidad; asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, establece como objetivos contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México; fortalecer la prevención y atención oportuna de las situaciones de contingencia que enfrente el país; fortalecer la regulación de los

fenómenos socio-demográficos que afectan a la población, y contribuir a la modernización de las instituciones públicas y la sistematización de procesos en beneficio de la población; consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad, e impulsar la actualización, adecuación y difusión del Orden Jurídico Nacional.

Gasto ejercido en el sector. El gasto ejercido por la Secretaría en el periodo 2003-2008, se mantuvo en una tendencia casi constante, creció apenas 1.6% promedio anual real, e incluso descendió como proporción del gasto programable. Para el año 2008, el presupuesto ejercido por esta dependencia ascendió a 7 mil 249 millones 100 mil pesos, cifra que representó un incremento del 15.5% en términos reales respecto al ejercicio anterior, pero no logró alcanzar el presupuesto real de 2006.

En 2008 a la Secretaría se le autorizaron recursos adicionales por 512 millones 200 mil pesos, que fueron destinados a cubrir el costo de los servicios vinculados a la difusión de programas gubernamentales, asignaciones no previstas al Instituto Nacional de Migración y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional .

Registro Nacional de Población. Como está señalado en el Apartado de Fiscalización, en los resultados de las revisiones practicadas a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se corrobora que estas Secretarías no cumplieron con la integración y operación del Registro Nacional de Población, así como a la expedición de la Cédula de Identidad para acreditar fehacientemente la ciudadanía mexicana, a efecto de otorgar certeza jurídica a la población mexicana.

Sistema migratorio deficiente y desactualizado. Para dotar de infraestructura tecnológica de información y disponer de un servicio automatizado de registro, control y operación de las personas que entran y salen del país, en julio de 2004 se puso en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria, el cual no funciona adecuadamente ya que sólo 3 de 11 módulos funcionan correctamente. En los puntos fronterizos marítimos el sistema no llevó ningún registro, y sólo cubrió el 45% en aeropuertos. De lo anterior, se desprende que no están cubiertos todos los puntos de internación, por lo que se pone en riesgo la seguridad nacional en temas tan delicados como el narcotráfico, la delincuencia organizada y el tráfico de armas.

Maltrato a migrantes indocumentados en estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. Hay evidencia documental, tanto de conciudadanos, como de organismos no gubernamentales, sobre la violación a los derechos humanos a migrantes indocumentados en las estaciones migratorias, situación que ha sido motivo de quejas y denuncias de migrantes afectados presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los órganos internos de control en el Instituto Nacional de Migración.

Debilidades en materia de seguridad, justicia y legalidad. Sin Estado de Derecho no existe democracia. El problema de la violencia expresada bajo la forma de delincuencia, repercute sobre la calidad de vida, la salud y la situación económica, política y social que viven los mexicanos. De acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y con base en datos de distintas agencias internacionales, México se sitúa como una de las regiones más violentas del mundo y, por tanto, una de las más inseguras, donde la corrupción y los hechos delictivos son una realidad cotidiana y donde, además, algunas de las políticas implantadas para combatirlas, no están basadas en estudios a profundidad y no cuentan con un seguimiento continuo, sino que, muchas de las veces, se rigen por los criterios, no siempre técnicos.

Indicadores de gobernabilidad a la baja. Con base en un estudio comparado del Banco Mundial que muestra calificaciones sobre diversos indicadores mundiales de buen gobierno, se puede observar que para el caso mexicano hay una calificación reprobatoria y con tendencia relativa a la baja de los indicadores que miden el control de la corrupción, la rendición de cuentas, la estabilidad política y el estado de derecho.

Los indicadores de efectividad gubernamental y calidad regulatoria, si bien se sitúan en niveles aprobatorios, se encuentran en el límite de lo suficiente.

Sector Función Pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que la corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley. El aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala que es necesario implementar estrategias que orienten la función pública para mejorar su desempeño.

Recursos para la función pública. En el periodo 2003-2008, el presupuesto asignado a la Secretaría de la Función Pública experimentó una tendencia favorable al incrementarse a una tasa promedio anual del 7.2% en términos reales, situación impulsada fundamentalmente por los apoyos brindados en 2007 y 2008, años en los que el presupuesto de la Secretaría aumentó 20.4% y 16.6% real, respectivamente.

Para 2008, esta dependencia ejerció un presupuesto de 2 mil 484 millones 200 mil pesos, cantidad equivalente al 0.1% del gasto programable devengado del sector público. En perspectiva, el presupuesto de la Secretaría representó la tercera parte de lo ejercido por las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, el 51% de la Secretaría de Turismo y casi dos terceras partes del presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Alta percepción de corrupción. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, En 2008 la calificación de México en este índice fue de 3.6 puntos, en una escala de 0 a 10, donde “0” es altamente corrupto y “10” es altamente transparente, nivel ligeramente mayor a la calificación de 3.5 puntos obtenida en 2007, sin embargo, el resultado continúa ubicando al país en el mismo rango de calificación de hace 10 años. México ocupó el puesto 72 entre 180 países clasificados por Transparencia Internacional en 2008, puesto similar al que ocupan Bulgaria, China, Macedonia, Perú y Surinam, por debajo de Ghana, Colombia y Rumania.

La Corporación Latinobarómetro publicó en 2008 una encuesta en 18 países de América Latina, en la cual se observó que los países donde más se desconfía de los servidores públicos son Honduras y Guatemala con 80.6% y 76.2% respectivamente; en México el 73% de la población percibe que los funcionarios públicos son corruptos, por arriba de Uruguay, 45.6%, y Chile 48%.

La encuesta de 2008 sobre Fraude y Corrupción, elaborada por la consultora KPMG, aplicada a 235 directivos de empresas que operan en el país, dio a conocer que en México el 77% de las empresas han tenido cuando menos un fraude en el último año, y el 44% reconoció haber realizado algún pago extraoficial a servidores públicos.

En promedio, las empresas destinan un 5% de sus ingresos anuales al pago de sobornos; seis de cada diez empresas consideran que los pagos extraoficiales a servidores públicos tienen un impacto significativo en sus proyecciones de inversión en México.

Aportaciones por arriba de las previstas al Fideicomiso Bicentenario dirigidas a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional y del Centenario de la Revolución Mexicana. En la contratación autorizada por el Comité Técnico del fideicomiso del Bicentenario para que el Sistema de Agencias TURISSSTE se encargara de prestar los servicios integrales del Festejo del Bicentenario del 15 de septiembre, a celebrarse en el Zócalo Capitalino, por 28 millones de pesos, esta empresa en contravención de la normatividad aplicable, subcontrató el total de obligaciones adquiridas con la empresa Make Pro, S.A. de C.V. “CIE Comercial”, con quien suscribió un Convenio de Prestación de Servicios. La Auditoría Superior de la Federación determinó como resultado de dicha revisión que esa subcontratación se realizó para eludir una licitación pública. Esta situación resulta por demás preocupante, ya que ocurrió dentro de un fideicomiso administrado por el ente encargado de la fiscalización y el combate a la corrupción en el Poder Ejecutivo Federal.

Sector Seguridad Pública

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establecen los objetivos de combatir la corrupción de forma frontal; salvaguardar la seguridad en las fronteras y desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, esté capacitado, rinda cuentas y garantice los derechos humanos; y fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, plantea como objetivos el combate a la delincuencia, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad, la recuperación de los centros de reclusión para realizar la readaptación social de los sentenciados, la utilización de tecnología para el establecimiento de bases de datos, la profesionalización de los cuerpos policiales y la garantía del escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las Instituciones de Seguridad Pública.

Crecientes recursos para orden, seguridad y justicia. Los recursos ejercidos en seguridad pública han demostrado una tendencia alcista en los últimos años. Con base en la clasificación funcional del gasto público, dentro de las funciones de gobierno, las actividades relacionadas con el orden, la seguridad y la justicia ejercieron recursos en 2008 por 39 mil 984 millones de pesos, monto superior en 8.4% en términos reales a lo asignado en 2007. Al interior de las funciones de gobierno, estas asignaciones al sector representaron el 24.5%

Los recursos aprobados para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, también se incrementaron, al pasar de 15 mil 36 millones 300 mil pesos en 2005 a 27 mil 768 millones 600 mil pesos en 2008, lo que representa un aumento de 84.7%

No obstante la tendencia al alza de los recursos asignados, de las reformas y adiciones de las distintas leyes aprobadas sin demora por el Poder Legislativo a solicitud del Ejecutivo Federal, así como de una mayor capacidad operativa y tecnológica, las cifras oficiales disponibles señalan que en 2008 aumentaron los índices de incidencia delictiva, tanto del fuero común como del fuero federal, sin considerar la cifra negra, es decir, el número de delitos que no se denuncian que se estima en cinco cometidos por cada denunciado.

Se incrementó el número de homicidios relacionados con el narcotráfico con un total de 5 mil 585 personas ejecutadas, número que duplica a las 2 mil 712 registradas en el año 2007. El clima de

inseguridad siguió deteriorándose como consecuencia de la comisión de delitos violentos de alto impacto perpetrados por la delincuencia organizada, particularmente, el secuestro, los delitos contra la salud, trata de personas, tráfico de armas de fuego y la extorsión telefónica, y de la ineficacia en su prevención, investigación y persecución.

Se registró una disminución en el aseguramiento de drogas ilegales respecto de los tres años anteriores y un incremento en el uso de armas de fuego en la comisión de delitos, lo que revela una falta de supervisión en el control de la entrada de armas de fuego al país con relación a los años anteriores. Todo ello contribuyó a que en el país se incrementaran los niveles de violencia e inseguridad, no sólo como una percepción sino como una realidad lacerante en nuestras ciudades y comunidades.

Aumento comparado en el número de homicidios y violencia en la comisión de delitos. Conforme al último informe publicado por el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos, de los países con mayor número de población en el continente, México ocupó el sexto lugar en homicidios por cada 100 mil habitantes, 11.2 homicidios, precedido de Venezuela y Colombia, con 37 cada uno, Brasil con 26.6, Paraguay con 16.1 y Bolivia con 12.17 homicidios.

El Instituto para la Economía y la Paz y The Economist Intelligence Unit elaboraron el índice de Paz Global, el cual muestra que México, en 2008, descendió 14 sitios, ocupando la posición 93 de 140 países, por debajo de Panamá, Perú, Bolivia y Nicaragua.

La sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, además del ambiente de inseguridad y violencia que se ha visto acrecentado en los últimos años, fundamentalmente por la penetración de la criminalidad en los órganos de seguridad y la complicidad entre autoridades y delincuentes.

En 2008, se autorizó un total de recursos a los Fondos de Seguridad de las entidades federativas por 7 mil 902 millones de pesos, y sólo se ejercieron 4 mil 298 millones 400 mil pesos, por lo que se registró un subejercicio del 45.6%, como resultado de la deficiencia y complejidad de las reglas de operación.

De los recursos presupuestales canalizados a los principales ejes estratégicos del convenio de coordinación entre la Secretaría y las entidades federativas y el Distrito Federal para la realización de acciones en materia de seguridad pública, Combate al Narcomenudeo, Red Nacional de Telecomunicaciones, Instancias de Coordinación, Equipamiento para la Seguridad Pública, e Infraestructura para la Seguridad Pública, se determinó que los subejercicios de estos cinco ejes representan el 82.9% del total no ejercido por los Fondos de Seguridad en 2008.

Los niveles actuales de violencia e inseguridad que se viven en el país, sin duda han repercutido desfavorablemente en el turismo extranjero y nacional, lo que denota la necesidad de acompañar las acciones contra la delincuencia, sobre todo la que tiene que ver con la delincuencia organizada y el narcotráfico, de medidas complementarias en otros rubros que inhiban los efectos colaterales perniciosos de la lucha contra la inseguridad en el país.

La seguridad y la justicia son consustanciales al Estado; garantizarlas demanda eficacia de la policía, los ministerios públicos y los jueces. En los hechos se observan esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas y carencia de sistemas confiables para la evaluación del desempeño de las Instituciones y de los servidores públicos encargados de estas funciones.

Debilidades en materia de seguridad pública. La Secretaría no cumplió su función esencial de prevenir el delito a pesar de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos con que contó, desarrolló también funciones que no eran de su esfera de competencia, como la investigación del delito, constitucionalmente reservada a la policía bajo la autoridad de mando del ministerio público.

Durante 2008 la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia no logró los resultados esperados, debido entre otros factores, a que partió de un diagnóstico equivocado. La mayoría de aseguramientos de drogas y armas son resultados atribuibles a la Fuerza Armada permanente.

Sector Procuraduría General de la República

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece que el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho, destacando que ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad y el respeto a la ley.

En ese contexto, el Ejecutivo Federal se propuso garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población, asegurar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz, y modernizar el sistema de justicia penal para propiciar una justicia pronta y eficaz.

También se planteó como objetivos: combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva; establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna; recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

En el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, se establece el propósito de transformar integralmente el sistema de procuración de justicia de la Federación, elevar la calidad y eficacia en la integración de la averiguación previa, abatir la impunidad y transparentar la actuación ministerial, desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada, y fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia organizada.

Menores recursos para la Procuraduría General de la República. En 2008 la Procuraduría General de la República ejerció el menor presupuesto de los últimos seis años, sufrió una baja del 11.1% con relación al año anterior, a pesar del incremento en el índice delictivo. Esto permite concluir que la procuración de justicia no fue una prioridad para el Ejecutivo Federal, tan es así que el personal policial pasó de 8 mil 127 elementos en 2006 a 5 mil 996 en 2008.

En efecto, después de incrementos significativos en 2006 y 2007, el presupuesto ejercido en 2008 fue de 8 mil 950 millones 200 mil pesos, cantidad que representó una caída de 11.1% en términos reales respecto del ejercicio previo. Con ese descenso, el presupuesto de la Procuraduría General de la República en términos reales se ubicó a los niveles de 2005.

Tráfico de drogas. La persecución de la totalidad de los delitos contra la salud compete a la Procuraduría General de la República no obstante ésta abandonó la investigación del llamado “narcomenudeo” a pesar de contar con el apoyo de las Unidades Mixtas de Atención al

Narcomenudeo, constituidas por servidores públicos federales y estatales, lo que ha repercutido en que México sea cada vez más un país con un número creciente de consumidores de drogas.

Debilidad institucional de la Procuraduría General de la República. La capacidad de la institución se ha visto mermada por la disminución de los recursos humanos, materiales y financieros, la falta de capacitación del personal ministerial, pericial y policial, la complejidad para la investigación de los delitos de delincuencia organizada, particularmente las operaciones con recursos de procedencia ilícita que constituyen la columna vertebral de las actividades de esta delincuencia, la amenaza permanente de los grupos del crimen organizado particularmente de los narcotraficantes y su penetración en la institución.

Impunidad. Existen amplios márgenes de impunidad como resultado de la falta de denuncia, la falta de ratificación, la incapacidad de las autoridades ministeriales para dirigir la investigación, la deficiencia en la integración de las averiguaciones previas en las que no logran acreditarse ni el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad, el exceso en la carga de trabajo que hace imposible atender la investigación con diligencia y la corrupción tanto en fase investigadora como en el proceso penal.

Sector Defensa Nacional

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 la Secretaría de la Defensa Nacional participa directamente en el Eje de Política Pública, “Estado de Derecho y Seguridad”, y en el ámbito de su competencia contribuye con las acciones que se realizan en los demás ejes de acción.

En el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 se señalan los objetivos, estrategias y líneas de acción que realizarán el Ejército y Fuerza Aérea para cumplir con sus misiones de Defensa Nacional y a la vez, constituir un sólido apoyo a la política del Estado Mexicano, mediante la coordinación y cooperación con otras dependencias, en actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno, combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, seguridad pública, auxilio a la población civil y otras que tiendan al progreso del país.

Presupuesto estable para el sector. En el ejercicio 2008, la Secretaría de la Defensa Nacional ejerció un presupuesto de 37 mil 122 millones 400 mil pesos, cantidad que representó un crecimiento de apenas 1.9% en relación con el año 2007.

El presupuesto de la Secretaría ha observado una moderada tendencia positiva, toda vez que en el periodo 2003-2008 aumentó a razón del 2.5% promedio anual en términos reales, tasa que sin embargo, implicó perder terreno como proporción del gasto programable, ello a pesar del importante esfuerzo que el Ejército Mexicano ha desarrollado para combatir el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular.

Crimen organizado. Un problema de seguridad nacional es el crecimiento del crimen organizado en la modalidad del narcotráfico en las estructuras empresariales, políticas y hasta sociales del país, situación que se torna más compleja por el tráfico ilegal de armas. Hasta ahora, ha quedado demostrado que las acciones de control han sido insuficientes, debido a la existencia de un mercado negro de armas proveniente de Estados Unidos, y en menor medida, de Guatemala y Centroamérica.

Se ha identificado que el narcotráfico es la causa principal del aumento de los delitos del fuero federal en México. La confrontación entre los cárteles, y entre éstos y el ejército nacional, ha generado mayores espirales de violencia, inéditos en la vida nacional. En el Plan Nacional de

Desarrollo no hay un referente que explique la estrategia de la lucha actual, ni que permita medir el grado de avance de la misma.

Aseguramientos. Durante 2008, en el combate al narcotráfico, la dependencia logró el aseguramiento de 1 mil 532 toneladas de marihuana, 4 mil 23 kilogramos de cocaína, 5 mil 373 vehículos, 281 aeronaves, 63 embarcaciones, 767 pistas aéreas clandestinas, 14 mil 774 armas y la detención de 6 mil 334 personas.

A pesar de los esfuerzos por erradicar cultivos ilícitos, éstos continúan registrándose a gran escala, aunque es de resaltar cierto descenso en los últimos años. En efecto, entre 2005 y 2008 la erradicación de superficie sembradas de marihuana disminuyó 45.2%, en tanto que la de amapola lo hizo en 42.6%.

Aumento de la inseguridad en carreteras. De acuerdo con información del Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, existen indicadores que dan cuenta del incremento de la inseguridad en el país, no sólo en las manchas urbanas, sino también en las carreteras. El número de asaltos en carreteras había descendido significativamente entre 2001 y 2004, a partir de 2007 se observó un incremento radical, toda vez que al cierre de 2008 se registraron 693 eventos, lo que significa un crecimiento del 178% en relación con los registrados en 2005.

Seguridad en la frontera sur. Las secretarías de Defensa Nacional y de Marina aplicaron en 2008 un amplio dispositivo de seguridad en la frontera sur del país, que incluye patrullajes navales, aéreos y terrestres por los ríos Hondo, Suchiate y Usumacinta, lagunas limítrofes, frontera terrestre y la construcción recién iniciada de nueve bases de avanzada a lo largo de 236 kilómetros de frontera.

Los países involucrados, incluyendo a México, carecen de recursos tácticos y logísticos suficientes para garantizar la seguridad en la zona, la cual es utilizada por el crimen organizado para el tráfico de drogas, personas, contrabando de armas, municiones y otros ilícitos.

Sector Marina

La Secretaría de Marina en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se ubica en los ejes “Estado de Derecho y Seguridad”; “Economía Competitiva y Generadora de Empleos” y “Sustentabilidad Ambiental”.

El Programa Sectorial de Marina 2007-2012 establece cuatro objetivos: proteger los intereses marítimos nacionales, aplicar el estado de derecho en los mares y litorales mexicanos; garantizar la seguridad física de las personas en los mares y litorales mexicanos e Incrementar la confianza de la población hacia la Secretaría.

Apoyo presupuestal para la Secretaría de Marina . A partir del año 2007, los recursos aprobados y ejercidos por la Secretaría de Marina observaron un repunte significativo, en relación con la tendencia que venían mostrando en la década. De hecho, el gasto ejercido por la Secretaría en 2008, que ascendió a 15 mil 155 millones 200 mil pesos, fue superior en 36% en términos reales al ejercido en 2006.

Extensión marítima sujeta a vigilancia. México cuenta con una extensa superficie marítima, conformada por el Mar Territorial, sobre el que ejerce soberanía absoluta, y la Zona Económica Exclusiva, en la que se tienen derechos soberanos en cuanto a la explotación, exploración,

conservación y administración de los recursos naturales contenidos en la masa de agua, lecho y subsuelo marino.

La zona marítima territorial cuenta con una superficie marítima de 3 millones 149 mil 920 kilómetros cuadrados, equivalente a una y media veces la superficie del territorio nacional, lo que nos ubica en el noveno lugar por extensión marítima, entre los 130 países costeros del mundo.

La extensión costera del territorio nacional es de 11 mil 122 kilómetros, de los cuales 7 mil 828 kilómetros están en el Océano Pacífico y 3 mil 294 kilómetros en el Golfo de México y Mar Caribe.

En razón de que corresponde a la Secretaría la obligación de proteger los intereses de la nación en toda esta zona marítima, el reto para atender tales extensiones es, sin duda, importante.

Pesca ilegal. Otro aspecto donde se requiere la actuación especial de la Secretaría de Marina en la protección de los intereses de la Nación en la zona marítima, es la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, a pesar de que en el país se han realizado acciones como la reordenación pesquera y aplicación de medidas de conservación y manejo pesqueros en el marco legal internacional.

Operaciones de vigilancia. Una prioridad de la Fuerza Armada de México, es la lucha permanente contra el narcotráfico, campo en el que la Secretaría juega un papel importante, pues tiene dentro de sus objetivos salvaguardar los intereses marítimos y mantener el Estado de Derecho en las zonas marítimas.

En 2008 las Fuerzas Armadas realizaron 285 mil operaciones de vigilancia del territorio, espacio aéreo y mares nacionales, de las cuales 22.9% fueron realizadas por la dependencia, poco más de 65 mil operaciones, con la participación de 20 mil 653 efectivos navales.

PROTECCIÓN Y VIGILANCIA DE LOS MARES NACIONALES

Patrullajes en instalaciones estratégicas. Respecto de la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas, que sumaron 54 en 2008, la dependencia realizó 24 mil 691 patrullajes marítimos, aéreos y terrestres con una tendencia ascendente respecto de 2007.

Erradicación y aseguramiento de enervantes. Se erradicaron 152.4 hectáreas de cultivos de marihuana y 0.5 de amapola; se aseguraron 24.5 toneladas de marihuana, 12 mil 789.4 kilogramos de cocaína, 39 vehículos, 36 embarcaciones y 94 armas, lográndose detener a 179 personas. El valor del aseguramiento y destrucción de marihuana y amapola fue por un monto aproximado de 940 millones de pesos en 2008, cerca del doble del valor de lo asegurado y destruido de enervantes en 2007.

Sector Relaciones Exteriores

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como principales objetivos de la política exterior: apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo; contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable; impulsar la proyección de México en el entorno internacional; proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior; y construir una nueva cultura de la migración.

Por su parte, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, plantea doce objetivos principales alineados con los del Plan Nacional de Desarrollo y con metas estratégicas que deberán cumplirse en el periodo 2007-2012.

Tales objetivos giran en torno a: apoyar el desarrollo nacional a través de la promoción integral de México en el mundo; insertar a México en el lugar que le corresponde en el escenario internacional; fortalecer las relaciones políticas y económicas con los países de América Latina y el Caribe; ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá; intensificar la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior; profundizar las relaciones en Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente; así como armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales.

Gasto ejercido por la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con información de la Cuenta Pública 2008, el presupuesto ejercido por la Secretaría de Relaciones Exteriores ascendió a 7 mil 483 millones 600 mil pesos, 1.1% menos que el monto ejercido en 2007 en términos reales. No obstante, dicha cifra fue superior en 39.9% con relación a lo programado, debido principalmente al mayor ejercicio presupuestario en el capítulo de Servicios Generales, 80.9% ejercido de más respecto de la asignación original, y de Bienes Muebles e Inmuebles (240.8%). De esta forma, la Secretaría fue una de las dependencias con mayor gasto realizado respecto a lo presupuestado originalmente.

Cooperación internacional. La actividad internacional de México en 2008, se caracterizó por un impulso de las relaciones bilaterales, firmándose 16 tratados, de los cuales cinco fueron comerciales y nueve de otros aspectos de política exterior, la mayoría, firmados con Europa y Asia.

Destaca la firma del Plan “Iniciativa de Seguridad Regional”, el cual es un programa de asistencia para combatir al crimen organizado conocido como Iniciativa Mérida, con vigencia de tres años, con el objetivo de generar un esquema de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos de América, que permita fortalecer y complementar los esfuerzos internos contra la delincuencia organizada transnacional. La principal motivación de esta Iniciativa Mérida son las actividades del narcotráfico que plantean una amenaza a la seguridad bilateral.

Descenso de remesas familiares. Durante 2008, el ingreso de recursos al país por concepto de remesas familiares perdió fortaleza, situación que se acentuó en el segundo semestre del año. En ese año, el monto de remesas sumó 25 mil 145 millones de dólares, lo que significó una caída anual de 3.6% y de 931 millones de dólares.

La reducción de los ingresos por remesas familiares en 2008 abarcó a un número elevado de entidades federativas, mostrándose una tasa anual negativa en 20 entidades federativas, entre las que destacan el Distrito Federal, Hidalgo y Zacatecas.

Órganos Autónomos

Instituto Federal Electoral

Costo de la democracia en México. El promedio que las naciones latinoamericanas destinan al financiamiento público de los comicios y los partidos, es de 123 millones 200 mil dólares, lo que contrasta sensiblemente con los 465 millones de dólares que se canalizan en México.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales ha señalado que las distancias de México, respecto de otras democracias en América Latina son desfavorables, ya que mientras para el país cada voto tiene un costo aproximado de 17.24 dólares, en Brasil el costo del voto es de 0.29 dólares, en Colombia, 1.95; Ecuador, 1.09; Panamá, 5.21; Uruguay, 3.72; y Costa Rica, 8.58 dólares.

Reforma electoral mexicana 2007-2008. La reforma electoral implicó modificaciones a nueve artículos de la Constitución, la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la promulgación de otros textos legales. Las áreas de la reforma que representaron un mayor reto de implementación para la autoridad electoral fueron tres: a) la referente al acceso a los medios electrónicos y su monitoreo; b) la fiscalización de los recursos y c) la resolución de quejas y conflictos, con las nuevas atribuciones a los órganos desconcentrados.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales preveía un mecanismo para que todos los partidos tuvieran acceso a los medios y, adicionalmente, el Instituto monitoreaba el manejo que los noticieros daban a las campañas políticas, vigilando que los medios dieran acceso a todos los partidos. Los resultados del monitoreo abarcaban los tiempos de transmisión, el número de menciones y los géneros periodísticos utilizados. El Instituto fue designado como la autoridad única para administrar la utilización de los “tiempos oficiales” en periodo electoral.

Significativamente se le atribuyen al Instituto Federal Electoral funciones de monitoreo, control y sanción en la aplicación de todas las medidas referentes al acceso a los medios así como la aplicación de las pautas establecidas por el Instituto Federal Electoral sobre acceso a los medios, el contenido de las campañas y la difusión de imágenes de funcionarios públicos.

ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El bajo desempeño económico de las últimas tres décadas ha mantenido efectos diversos a nivel regional, en donde se reproducen las tendencias históricas de concentración económica, y crecimiento desigual. Al analizar los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, se puede apreciar que mientras a nivel nacional la actividad económica se fue deteriorando en 2008 (en el periodo octubre-diciembre de ese año la economía cayó 1.6%), algunas economías de las entidades federativas resintieron con mayor fuerza los efectos de la desaceleración y de la crisis del país.

Mientras en 2008 el país creció 1.3% en términos reales, entidades como Zacatecas e Hidalgo lo hicieron por arriba del 7% real y otras como Baja California Sur, Chiapas, Nayarit Querétaro y Tabasco rebasaron el 4% real. Sin embargo, la mitad de las entidades federativas crecieron igual o por debajo del promedio nacional y estados como Campeche, Guerrero, Michoacán y Veracruz, experimentaron caídas en su Producto Interno Bruto a razón del 2.3%, 1.4%, 2.7% y 0.7% en términos reales, respectivamente.

Divergencia de indicadores estatales. En un comparativo estatal se puede apreciar que los estados del norte del país tienen los mejores indicadores en términos de competitividad, pobreza y capacidad financiera para cubrir con recursos propios los requerimientos de gasto público en comparación con el resto del país. Nuevo León, Baja California y Chihuahua, por ejemplo, ocupan los lugares 2, 3 y 4 a nivel nacional en competitividad. Baja California Sur, Baja California y Nuevo León se ubican en los tres últimos lugares en pobreza, y Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León ocupan el segundo, tercero y quinto lugar nacional en autonomía financiera, es decir, la proporción que tienen sus ingresos propios respecto de los ingresos ordinarios, indicador que mide la capacidad financiera de la entidad para cubrir sus necesidades de gasto público.

En contraparte, los estados del sureste destacan como las entidades con mayor atraso en indicadores económicos y sociales, ya que Chiapas, Guerrero y Oaxaca se ubican en los lugares 1, 2 y 4 en pobreza, respectivamente; y en el 23, 25 y 26 en autonomía financiera, es decir, que dependen en gran medida de las participaciones federales que paga el Ejecutivo Federal.

Destacan algunos otros estados por sus indicadores. El Distrito Federal como la economía más grande del país, el segundo territorio más poblado, y ocupando los primeros lugares en Producto Interno Bruto per cápita, competitividad, empleo, pobreza, y autonomía financiera. Asimismo, el Estado de México, como el más poblado del país, el segundo por su contribución al Producto Interno Bruto, el tercero en términos de generación de empleos y captación de remesas y el primero en recursos federalizados, asociado en buena medida al factor población, y en Producto Interno Bruto per cápita hasta el 26.

Dependencia de las participaciones federales en las finanzas locales. Desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, las entidades federativas registran una elevada dependencia de las participaciones federales, situación que se asocia al insuficiente esfuerzo recaudatorio, pero también a la baja productividad de los impuestos locales.

En efecto, si se conjunta la recaudación tributaria a nivel nacional, se puede observar que los impuestos federales (Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Empresarial a Tasa Única, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Tenencia, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto sobre Depósitos en Efectivo) concentran poco más del 95% del total, los impuestos estatales (Tenencia local, enajenación de inmuebles, nóminas, etc.) aportan sólo el 2.5% y los impuestos municipales (Predial, traslado de dominio, anuncios publicitarios, etc.), generan únicamente el 2.3% del total.

Las participaciones federales se han convertido en la fuente más importante de recursos para las haciendas públicas estatales, ya que en promedio constituyeron el 75.2% de los ingresos ordinarios en 2007 y en entidades como Tabasco llegaron a representar el 95.1%.

En contraparte, en entidades como Quintana Roo, Nuevo León y otros de la frontera norte del país, las participaciones federales tienen un menor peso relativo, aunque siguen siendo la principal fuente de financiamiento de los programas estatales.

El caso del Distrito Federal es el que presenta la menor dependencia respecto de las participaciones federales, aunque ello está asociado en gran medida a que dentro de sus ingresos propios se contabilizan los recursos por la vía del impuesto predial y los derechos de agua potable, conceptos que en el resto de las entidades federativas son de potestad municipal.

Mayor gasto federalizado. En el periodo 2000-2008 los recursos federales transferidos a Estados y Municipios susceptibles de fiscalizarse (Convenios de descentralización, asignación y ramos 23, 25 y 33) se incrementaron de manera considerable, al pasar de 225 mil 331 millones 700 mil pesos a 560 mil 604 millones 900 mil pesos, respectivamente, cantidad esta última que representó el 25.1% del gasto programable del sector público y el 19.4% del gasto neto total. Al incluir los recursos del Ramo 28, Participaciones Federales, los estados y municipios ejercieron un presupuesto de 984 mil 059.8 millones de pesos, monto superior en 11.9% real al del año previo y equivalente al 33.9% del gasto neto federal.

Dentro del gasto programable federalizado sujeto a fiscalización, el 74.9% se transfirió por la vía de provisiones y aportaciones federales; 13.0% por convenios de descentralización y reasignación; y el

12% a través del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y otros conceptos. Los recursos del Ramo 33, son los más representativos dentro del gasto fiscalizable, y ascendieron a 396 mil 679.3 millones de pesos, lo que representó un crecimiento del 4.3% en términos reales respecto de lo ejercido en 2007.

La entidad federativa que más recursos recibió por la vía del Ramo General 33 durante el ejercicio 2008 fue el Estado de México con 40 mil 721.2 millones de pesos, monto que representó el 10.3% del total de recursos transferidos a nivel nacional, situación que se asocia en buena medida al peso que tienen los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud derivados de la matrícula escolar, de la infraestructura y de la plantilla médica y administrativa de los servicios de salud.

Otros estados importantes en la asignación del Ramo 33 fueron Veracruz con 29 mil 486.2 millones de pesos (7.4% del total), Chiapas con 21 mil 996.3 millones (5.5% del total), Jalisco con 20 mil 916.1 millones (5.3%) y Oaxaca con 20 mil 798.1 millones de pesos (5.2%). Entre estas entidades federativas se concentró el 33.8% de los recursos totales del Ramo General 33.

De los 8 fondos del Ramo General 33, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal fue el que concentró el mayor monto de los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios (57.3%). La distribución de los recursos de los diferentes fondos del Ramo 33 atiende a los criterios que establece la Ley de Coordinación y Fiscal y pretende dotar de fortaleza financiera a las entidades federativas del país para atender las necesidades de gasto en esas áreas, así como para tratar de reducir las enormes brechas regionales, situación que a la fecha no se ha logrado.

Restricciones operativas y normativas del Ramo 33. Hasta ahora, ni el Gobierno Federal, ni los gobiernos de los Estados se han puesto de acuerdo en la tarea de elaborar una normatividad completa y precisa para la correcta y adecuada operación de los 8 fondos, lo que evidentemente provoca graves problemas en la ejecución de las obras y propicia divergencias entre Gobiernos Estatales y Municipales en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificulta el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto que se busca en el abatimiento de la pobreza extrema, y desalentando incluso, la realización de proyectos y obras de escala regional sustantiva para el desarrollo integral del país.

En consecuencia, no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político. Adicional a lo anterior, la fiscalización no ha logrado integrar una evaluación sobre el nivel en que los fondos cumplen con los objetivos que les define la Ley y, más aún, ha demostrado una grave reincidencia de irregularidades entre los auditados, sin que a la fecha existan acciones contundentes que promuevan su abatimiento y una mejora en la aplicación de sus recursos.

Mecanismos contra la opacidad. A partir de 2008, las entidades federativas, de acuerdo con lo que establecen los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, y 85 y 110 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tienen la obligación de transparentar las acciones que llevan a cabo en materia de fiscalización de los fondos auditados, en los términos siguientes: Primero, remitir informes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el uso, destino y los resultados alcanzados de los recursos de los fondos, tanto del estado como de los municipios; segundo, integrar la información 20 días después del término del periodo de 3 meses, en función a indicadores estratégicos y de gestión; y tercero hacer públicos los informes en sus órganos de difusión y en sus páginas de Internet.

Deuda Estatal. El saldo total de la deuda de las entidades federativas y municipios fue en 2008, de 203 mil 70 millones 200 mil pesos lo que representó un 8.9% se incrementó con respecto al 2007. Como porcentaje del Producto Interno Bruto, esta deuda representa 1.6% lo que contrasta con 25.8% para el caso de la deuda bruta del sector público presupuestario, por lo que a la deuda de las entidades federativas y municipios apenas representa el 6.2% de la deuda federal.

Como proporción de sus ingresos totales garantizables, la deuda de las entidades federativas y municipios representa el 43.4% del total.

Irregularidades en el ejercicio del gasto. Del análisis de la Auditoría Superior de la Federación se destaca que 192 auditorías, que equivalen al 37.3% del total, contaron con dictamen negativo, esto es, que las Entidades Federativas y Municipios presentaron errores y omisiones en la información financiera y/o presuntos daños o perjuicios, o ambos, o que en la ejecución de los programas hubo incumplimiento de la metas previstas que impidieron lograr sus objetivos.

El Informe de la Auditoría Superior de la Federación señala que las irregularidades con mayor recurrencia fueron: pagos a trabajadores comisionados al sindicato, falta de documentación comprobatoria del gasto (nóminas), pago de conceptos no financiados con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, transferencias a cuentas estatales, por lo que se desconoce el destino y la aplicación de los recursos, omisión de transferencia de recursos de la Secretaría de Finanzas al ente ejecutor, pago de compensaciones o estímulos estatales no autorizados en contravención de la normativa, pago de compensaciones discrecionales a empleados, sin lineamientos, evaluaciones o comprobación de su entrega, pago de prestaciones estatales no financiados con el Fondo, no entero del Impuesto Sobre la Renta retenido y pago a trabajadores adscritos a centros de trabajo que no estaban en operación.

III. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Si bien esta Comisión Dictaminadora reconoce el esfuerzo por mejorar la calidad del servicio de la administración pública y por vincular la presupuestación con los resultados de la gestión administrativa para contar con un instrumento financiero congruente que facilite la asignación de recursos a funciones y programas que comprueben eficacia u ofrezcan nuevas posibilidades de incidir en la calidad de vida de los mexicanos, también lo es que ese esfuerzo no dio durante el año 2008 los resultados esperados y que no concluyó su implantación durante ese ejercicio fiscal como estaba legalmente previsto.

El análisis desarrollado por la Auditoría Superior de la Federación, aunado a la opinión que sobre el particular vertió la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y al realizado al interior de esta Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que consideró la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio Fiscal 2008 (sic), revela lo siguiente: a) no existió en 2008 un Sistema de Evaluación del Desempeño, si no elementos desarticulados tal como se aprecia de la información analizada, la falta de claridad conceptual en lo que es el desempeño y la manera en que éste puede medirse, consecuentemente, los indicadores están mal contruidos; b) no existieron indicadores que permitieran medir la calidad de los servicios, programas o acciones y su impacto real en la población objetivo, es decir, no se ofrecieron indicadores cualitativos que vinculen la aplicación del recurso al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales en forma directa.

No debe perderse de vista que uno de los objetivos de la política de gasto para 2008 fue “elevar el impacto del gasto social y de fomento a la productividad y el empleo” y una de las estrategias

“Canalizar mayores recursos al combate a la pobreza y la marginación así como a programas que mejoren la competitividad del sistema productivo y aumenten el nivel del empleo”, lo cual no queda acreditado que se haya cumplido en los indicadores.

La mayor parte de los programas sociales analizados a través de los indicadores del desempeño son de corte remedial, consisten en dar ayuda económica o acercar un servicio, pero poco inciden en romper el círculo de la pobreza al no proporcionar herramientas de autogestión.

La mayor parte de los indicadores analizados miden la eficacia en el ejercicio del gasto público, que de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria significa: “lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables”, lo que es evidente no se consigue como en el caso de los programas Infraestructura Social Básica, cuyo objetivo es contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios.

Se dice que el efecto socioeconómico de alcanzar esta meta ha sido que las localidades beneficiadas tengan acceso a servicios básico, pero no se informa a cuáles ni si accedieron a los bienes básicos que forman parte del objetivo del programa de Fondos Regionales Indígenas que tienen como propósito “contribuir a mejorar las condiciones económicas de la población indígena económicamente activa, asociada a los Fondos” y cuyo resultado socioeconómico fue “mayor fortalecimiento de las organizaciones indígenas, al impulsar, sin distinción de género, la participación de sus integrantes en las decisiones que se tomaron en asamblea y en la operación de proyectos productivos, así como un aumento en los niveles de ocupación”, no explica cómo mejoraron sus condiciones de vida.

La construcción de los indicadores es inadecuada lo que da como consecuencia que no existe medición real del desempeño. Existen casos en los que el nombre del indicador no corresponde a lo que se pretende medir.

Existe un importante número de indicadores que no ofrecen información completa como el “valor absoluto de la meta” y sin embargo presentan “el valor relativo de la misma” y de ello derivan cumplimiento de más del 100%. De esto se infiere que se desconoce el Sistema de Evaluación del Desempeño, sería aventurado decir que es un engaño. Sin estos elementos claves resulta por lo menos extraño que existan “efectos socioeconómicos del alcance de las metas”. La falta de datos en diversos indicadores hacen presumir la debilidad de los mismos para evaluar el desempeño.

Aún con estas deficiencias de fondo, las dependencias mencionan “los efectos socioeconómicos del alcance de las metas del indicador”, pero no las sustentan en información verificable, los datos que se aportan son insuficientes para derivar las conclusiones a las que arriban.

Las metas presumiblemente alcanzadas no guarden relación con los datos que se presentan en otros informes oficiales que contienen diversos instrumentos de medición, como es el caso de los trabajos que sobre el particular ha presentado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en materia de abatimiento a la pobreza o los de las pruebas enlace y pisa que revelan deficientes resultados en el aprovechamiento de los alumnos y en la mejora de su calidad académica, por sólo mencionar algunos ejemplos.

No se determinaron indicadores para medir la eficiencia de la gestión pública, es decir, la calidad del servicio, sino únicamente la cantidad de beneficiarios. Los escasos indicadores propuestos se

refieren a la eficacia y arrojan un dato numérico que al cruzarse con estudios y análisis que miden impactos reales en la mejoría de la calidad de vida de la población objetivo no se corresponden.

Pareciera que no existe una definición de lo que es una unidad de medida, de ahí que las que se presentan por las diferentes dependencias y entidades sean dispares y en ocasiones correspondan más bien al método de cálculo.

El análisis integral de los documentos revisados permite concluir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que el problema va más allá de la dificultad conceptual de crear, desarrollar y poner en marcha un sistema de evaluación del desempeño y se ubica en un plano superior que es la deficiente planeación, ya que los objetivos de los programas a evaluar tampoco ofrecen claridad.

Se pierde de foco el marco de referencia global que es el plan rector de la administración pública, el Plan Nacional de Desarrollo así como los programas sectoriales que de él derivan y, sobre todo, no se consideran los objetivos y estrategias de la política de gasto para 2008.

Es importante hacer notar que en la mayoría de los indicadores analizados, no existe correlación directa, inmediata y verificable entre la meta alcanzada y el efecto socioeconómico de haberla alcanzado.

Por algunos resultados obtenidos es fácilmente detectable que existen también deficiencias en la programación, como es el caso de programas en los que se obtienen metas que rebasan el 100% de las programadas, no es creíble que las dependencias hayan mejorado en 100% su desempeño puesto que ello no se refleja en el contexto general de la calidad de la gestión, por lo que ese elevado porcentaje puede ser resultado más que de un eficiente o eficaz desarrollo de la función, de una deficiente programación.

IV. ASPECTOS RELEVANTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Auditorías practicadas. En la revisión de la Cuenta Pública 2008, se practicaron 987 auditorías, 2.6% más que las realizadas en el ejercicio anterior y 60 auditorías adicionales a las previstas en el Programa Anual de Auditorías.

Del total de revisiones, 935 correspondieron a la Cuenta Pública y 52 al Informe de Avance de Gestión Financiera. Cabe comentar que esta fue la última ocasión que se fiscalizó el Informe de Avance de Gestión Financiera, toda vez que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en 2009, se estableció como única obligación a la Auditoría Superior de la Federación hacer un análisis de dicho informe y entregarlo a la Comisión, lo que suprimió la facultad que tenía la Cámara de Diputados para fiscalizar los recursos públicos en el mismo ejercicio de su aplicación.

Del total de auditorías, el 70.2% correspondió a revisiones de regularidad (693 auditorías), el 23.1% a auditorías de desempeño (228), el 6.3% a auditorías especiales (62), el 0.2% a revisiones de seguimiento (2), e igualmente el 0.2% a revisiones de situación excepcional (2).

El enfoque de la fiscalización superior se siguió concentrando en la verificación de la regularidad de las operaciones, ya que si bien las revisiones de desempeño han continuado incrementándose en los años recientes, el peso relativo de las auditorías de regularidad continúa siendo, por mucho, el más representativo.

De hecho, es interesante hacer notar que de las 228 auditorías de desempeño, 27 se aplicaron a gobiernos de las entidades federativas y otras 99 aplicadas a municipios, tienen en sentido estricto características de auditorías financieras y de cumplimiento, aunque, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, fueron practicadas “con un enfoque de desempeño”. Esto es, las auditorías de desempeño practicadas a la administración pública federal fueron 102 contra 126 a entidades federativas y municipios, de tal forma que la importancia relativa de las revisiones de desempeño no se vincula con la evaluación a un mayor número de entidades o programas estratégicos de la administración pública federal, sino con la revisión de las transferencias a las entidades federativas y municipios.

Es importante señalar que el 70.7% de las 515 auditorías practicadas a entidades federativas y municipios (364 revisiones), fue practicado directamente por la Auditoría Superior de la Federación y el 29.3% restante (151 revisiones), por las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales. Es de destacar que las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales enfocaron de nueva cuenta su fiscalización superior únicamente a revisiones de tipo financieras y de cumplimiento.

En perspectiva, es notoria la tendencia al alza de la fiscalización sobre los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, al pasar de significar menos del 20% del total en la revisión de la Cuenta Pública 2004 a más del 50% en las últimas dos revisiones de la Cuenta Pública.

Cobertura de la fiscalización. La Auditoría Superior de la Federación auditó a 155 entes públicos, es decir, 19 más que en la revisión del ejercicio anterior, lo que equivale al 43.7% de los 355 entes sujetos de fiscalización, considerando a las entidades federativas y al Distrito Federal. Además, se auditaron 9 instituciones públicas de educación superior, con lo cual se revisó un total de 164 entes.

En los 164 entes públicos fiscalizados se cuentan las dos cámaras del Poder Legislativo, órganos del Poder Judicial, 18 dependencias del Poder Ejecutivo, 63 entidades coordinadas sectorialmente y siete no coordinadas, 28 órganos desconcentrados, órganos constitucionalmente autónomos, nueve universidades públicas y las 32 entidades federativas del país.

Entidades Federativas y Municipios fueron los entes más auditados. En la administración pública federal, destacaron los sectores Energía con 96 auditorías practicadas, cinco menos que en el ejercicio anterior, Hacienda y Crédito Público con 83 auditorías, 12 más que en 2007, y Comunicaciones y Transportes con 47, es decir, 7 menos que en el ejercicio fiscal anterior; estos tres sectores concentraron el 47.9% del total de las auditorías que practicó la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública 2008 a dependencias y entidades del sector público federal.

Las más auditadas fueron: PEMEX Exploración y Producción con 35 revisiones, la Secretaría de Desarrollo Social con 34, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 27 y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 21. También destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social con 19, la Comisión Federal de Electricidad con 16, la Secretaría de Educación Pública con 14 y el Servicio de Administración Tributaria con 13. Si se considera globalmente a la entidad Petróleos mexicanos, ésta fue objeto de un total de 67 auditorías, contra 71 en el ejercicio previo.

Con relación a las entidades federativas, destacaron como las más auditadas: Chiapas con 26 auditorías, Veracruz con 25, Oaxaca con 24 y Puebla con 19 revisiones, en tanto que el Distrito Federal fue el que menor número de auditorías recibió, con 10, contra 21 practicadas un año antes.

Cabe mencionar que la Auditoría Superior de la Federación no recibió tres auditorías del Ramo General 33 solicitadas a las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales de los estados de Guanajuato y Puebla que fueron: una a los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples ejercidos por el Gobierno del Estado de Guanajuato; una sobre los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal ejercidos por el municipio de Quecholac y otra más de recursos del Fondo Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, erogados por el municipio San Martín Texmelucan, estos dos últimos del estado de Puebla, porque las legislaturas no habían aprobado los informes de auditoría correspondientes.

Observaciones-Acciones Promovidas. En la revisión del ejercicio de 2008, la Auditoría Superior de la Federación emitió 7 mil 745 observaciones contra 9 mil 557 observaciones en 2007, de las cuales, 134, es decir, 1.7% correspondieron a la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera y 7 mil 432, el 98.3%, a la Cuenta Pública. El promedio de irregularidades por auditoría practicada fue de 7.8 versus las 10 que se detectaron en 2007.

Derivado de esas observaciones la Auditoría Superior de la Federación promovió 8 mil 751 acciones, una cantidad menor a las 10 mil 873 acciones promovidas en 2007; de las cuales, 6 mil 295, lo que representa el 71.9%, fueron recomendaciones de carácter preventivo, a diferencia del 70.1% de 2007, y 2 mil 456, el 28.1% del total, fueron acciones correctivas el 29.9% en 2006.

Entre las acciones promovidas destacan: mil 111 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias; mil 53 pliegos de observaciones, y 211 solicitudes de aclaración, asimismo 10 denuncias de hechos, que contrastan con las dos promovidas en 2007, las cuales derivan de una revisión efectuada al Servicio de Administración Tributaria, cuatro al Fideicomiso de Riesgo Compartido, dos a Secretaría de Desarrollo Social y tres al estado de Guerrero.

Las revisiones a entidades federativas y municipios arrojaron el mayor número de irregularidades al registrar 4 mil 975 observaciones y 5 mil 119 acciones promovidas, esto es, el equivalente al 64.2% de las observaciones en la revisión de toda la Cuenta Pública 2008 y el 58.5% de las acciones promovidas totales, en ambos casos una proporción significativa al considerar que esos órdenes de gobierno recibieron el 52.2% del total de auditorías practicadas.

Otros sectores con elevada incidencia de observaciones fueron: Educación Pública con 335, 10 más que en 2007; Hacienda y Crédito Público con 323 cifra menor a las 345 del año anterior; Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente con 254, contra las 203 de 2007 y Energía con 215, cifra significativamente menor a las 472 de 2007.

Por ente auditado, destacan con el mayor número de observaciones: la Secretaría de Educación Pública con 186, 30 menos que en 2007, el Instituto Mexicano del Seguro Social con 164 número mayor de las 107 del ejercicio anterior, la Secretaría de Desarrollo Social con 114 también un número mucho mayor a las 70 del año antecedente y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 113, ocho menos de las 105 que tuvo en 2007.

Por auditoría, el mayor número de irregularidades se determinaron en las revisiones practicadas al Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades con 44; al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos con 36, a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios con 32, al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria con 29 y a la Cámara de Senadores con 23.

Del total de entes auditados, diez no tuvieron observación alguna, a diferencia del año 2007 en que sólo fueron cinco: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; Instituto de Protección al Ahorro Bancario; Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; Fideicomiso de Fomento Minero; Universidad Pedagógica Nacional; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán; Instituto Mexicano del Petróleo; Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California; e Instituto de Investigaciones “Dr. José Ma. Luis Mora”.

Por lo que toca a las entidades federativas, 28 tuvieron más de 100 observaciones y hasta 243 observaciones. Las que resultaron con mayor número de observaciones fueron: Querétaro con 243, San Luis Potosí con 239, Durango con 236 y Nayarit con 235, mientras que las menos observadas fueron Tabasco con 42, Tamaulipas con 54 y Guanajuato con 73.

La Auditoría Superior de la Federación señala que entre las acciones de mejora instrumentadas para la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, destaca la inclusión de un cuadro donde se muestra la homologación de las observaciones-acciones emitidas por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales con las de la Auditoría Superior de la Federación, por ramo, fondo y entidad federativa.

De acuerdo al Informe, del total 5,119 acciones promovidas en la revisión de la Cuenta Pública, las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales promovieron en sus 151 auditorías, un total de 1 mil 698 acciones, que homologadas a las acciones tipo de la Auditoría Superior de la Federación, se identifican 775, el 45.6% recomendaciones, 20, el 1.2% de solicitudes de aclaración, 188, el 11.1% de promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 442 es decir, el 26.0% de pliegos de observaciones, una denuncia de hechos y 272, el 16.0% que corresponden a otros tipos.

La Auditoría Superior de la Federación emitió 1 mil 701 recomendaciones a las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales, en ellas se incluyen tres recomendaciones formuladas por la Auditoría Superior de la Federación a las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales de los estados de Guanajuato y Puebla, por los tres informes de auditoría que no fueron remitidos, para que le reporten de los trámites que se realicen para la atención de las acciones que promovieron.

Rubros con mayor número de irregularidades. Del total de las 8 mil 751 irregularidades determinadas por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública 2008, 3 mil 266 tuvieron lugar en el rubro de Ingreso y Gasto, lo que equivale al 37.3% del total, porcentaje menor al 42.5 de 2007; 2 mil 815 se vincularon al desempeño institucional, lo que significa el 32.2% mayor al 29.9% del año 2007; 1 mil 947 a recursos transferidos que implican el 22.2% contra el 20.1% del ejercicio anterior, y 723 incidieron sobre el rubro de patrimonio, lo que representó el 8.3%, porcentaje mayor al 7.5% del pasado ejercicio.

En Ingreso y Gasto, los rubros con mayor recurrencia de irregularidades se concentraron fundamentalmente en obra pública con el 47.1%, adquisiciones y arrendamientos con el 24.5%, servicios personales con el 24.3% e ingreso y deuda pública con el 5.0%.

Los rubros con recurrencia de observaciones que más incidieron sobre el desempeño institucional tuvieron que ver con parámetros de desempeño en el 74.7% de los casos y con sistemas de información y registro en el 25.3%.

En Recursos Transferidos, la recurrencia de irregularidades recayó en los rubros de recursos federales transferidos a entidades federativas con el 59.2% y los programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos con el 40.8%. Finalmente, en Patrimonio, la recurrencia de irregularidades se identificó en los rubros de disponibilidades en un 59.3% y con bienes de consumo en un 20.7%.

Irregularidades más frecuentes

En obra pública, las irregularidades más frecuentes fueron:

- Pagos improcedentes o en exceso;
- Incumplimientos de la normativa en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma;
- Inadecuada integración, control y resguardo de expedientes.

En desempeño:

- Incumplimiento de programas, metas, objetivos o proyectos;
- Inadecuado control de las actividades que realizan las áreas;
- Deficiencias de control y ausencia de supervisión.

En recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios:

- Recursos federales aplicados en rubros no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal;
- Incumplimiento de la normativa;
- Deficiencias de la información que presenta la entidad fiscalizada a las instancias correspondientes.

En adquisiciones y arrendamientos:

- Incumplimiento de la normativa;
- Adjudicaciones fuera de norma;
- Falta o inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos;
- Falta o inadecuada aplicación de penas y sanciones por incumplimientos.

En servicios personales:

- Pagos improcedentes o en exceso;
- Incumplimiento de la normativa;

- Falta de autorización o justificación de las erogaciones;
- Omisión de retenciones o entero de impuestos y cuotas.

En programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos:

- Incumplimiento de la normativa;
- Deficiencias de la información que presenta la entidad fiscalizada
- Inexistencia o deficiencias en los controles o registros

Sectores con mayor y menor frecuencia de irregularidades. A nivel de sectores, los que concentraron la mayor recurrencia de irregularidades, según dónde se direccionan las acciones para su atención, fueron:

- Recursos Federales Transferidos con 5,094 irregularidades, equivalentes al 58.2% del total;
- Educación Pública con 463, equivalentes al 5.3%;
- Hacienda y Crédito Público con 430, equivalentes al 4.9%;
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 298, equivalentes al 3.4%;
- Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente con 279, el 3.2%;
- Salud con 274, equivalentes al 3.1%;
- Comunicaciones y Transportes con 256, equivalentes al 2.9%;
- Energía con 238, equivalentes al 2.7%;
- Seguridad Pública con 206, equivalentes al 2.4%.

Efectos de las observaciones. A diferencia de años anteriores, la Auditoría Superior de la Federación no presenta en el informe 2008 un dato global que cuantifique en términos monetarios los efectos de las observaciones determinadas, a excepción de las auditorías a entidades federativas y municipios, en donde se cuantificaron observaciones por 18 mil 543.4 millones de pesos, de los cuales, el 91.6% fue determinado por la Auditoría Superior de la Federación, es decir un monto de 16 mil 988.6 millones de pesos, y el 8.4% restante por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales lo que equivale a 1 mil 554.8 millones de pesos.

Dictámenes de las auditorías practicadas. Con base en los resultados y evidencias obtenidos de la práctica de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación emitió cuatro tipos de opinión con relación a los dictámenes de cada auditoría: limpio, con salvedad, negativo y abstención de opinión.

En total, la Auditoría Superior de la Federación emitió 987 dictámenes en sus diferentes modalidades que corresponden 52 al Informe de Avance de la Gestión Financiera y 935 a la revisión de la Cuenta Pública. Del total emitido, se obtuvieron los siguientes resultados:

322 dictámenes con opinión limpia, equivalente al 32.6%;

356 dictámenes con salvedad, el 36.1% del total;

292 dictámenes con opinión negativa, es decir, el 29.6%;

12 dictámenes con abstención de opinión que representan el 1.2%, y

5 auditorías no tuvieron opinión en virtud de que tres de ellas no fueron remitidas por las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales de Guanajuato y Puebla; y de que dos fueron de situación excepcional requeridas al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Federal de Electricidad, este conjunto representa el 0.5% del total.

Respecto de la revisión de la Cuenta Pública 2007, se observa un aumento de la importancia de los dictámenes negativos en el total de 25.7% en 2007 a 29.6% en 2008 y un descenso de los dictámenes limpios del 34.3% en 2007 al 32.6% en 2008. Indudablemente este es un asunto que llama la atención pues si bien en la revisión de la Cuenta Pública 2008 se registraron menos observaciones que en el año anterior, el sentido de los dictámenes revela una mayor gravedad de las mismas.

En seguimiento de las observaciones derivadas de la fiscalización superior, se observó que de las 6 mil 296 acciones preventivas (Recomendaciones) que se emitieron sobre la Cuenta Pública de 2008, al 31 de diciembre de 2011, ya no había acciones en proceso.

En el caso de aquellas acciones de carácter correctivo, verbigracia denuncias de hechos, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y solicitudes de aclaración, a la misma fecha de corte, se encuentran en proceso 407 de éstas.

SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 83 auditorías al sector Hacienda y Crédito Público, correspondiendo 27 a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público siendo la segunda Secretaría más auditada de la administración pública. Las auditorías practicadas al sector representaron el 8.4% del total revisado en dicha Cuenta.

De estas revisiones se realizaron en el sector 323 observaciones, de las que se promovieron 450 acciones: 215 Recomendaciones, 111 Recomendaciones al Desempeño; 10 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal; 21 Solicitudes de Aclaración-Recuperación; 83 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria; 9 Pliegos de Observaciones y 1 Denuncia de Hechos. Cabe señalar que también es uno de los sectores con una elevada incidencia de observaciones.

Así mismo, Hacienda y Crédito Público es uno de los sectores con mayor frecuencia de irregularidades con 430, equivalentes al 4.9% del total. Su mayor recurrencia es con 192 en

Desempeño Institucional (132 de Parámetros de Desempeño y 60 a Sistemas de Información y Registro); 78 a Recursos Transferidos (72 en el rubro de Programas, Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos y 6 a Recursos Federales transferidos a las Entidades Federativas y Municipios) 125 de Ingreso y Gasto (38 de Adquisiciones y Arrendamientos, 38 de Servicios personales, 5 de Obra Pública y 44 de Ingresos y Deuda Pública); y 41 de Patrimonio (25 en Disponibilidades, 2 en Bienes de Consumo, 2 en Activos Fijos y 6 en pasivos).

En este sector las revisiones se orientaron a evaluar partes de los ejes estratégicos de la política económica en relación al del segundo eje rector, Economía competitiva y generadora de empleos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2008-2012.

Conforme a disposiciones normativas, en 2008 debía estar implantado el Sistema de Evaluación de Desempeño, por lo que en la Cuenta Pública de ese año, para las 18 Secretarías de estado que integran la administración pública federal, se reportó información de 85 indicadores de desempeño para los programas presupuestarios de la modalidad “S” sujetos a reglas de operación (77 indicadores) y “U” otros programas de subsidios (8 indicadores).

Por lo anterior, destaca la Auditoría al Sistema de Evaluación del Desempeño (**08-0-06100-07-0188**), en donde se incluyó la revisión de los actores en tres secretarías que reportaron en conjunto 48 indicadores de programas presupuestarios de las modalidades “S” sujetos a reglas de operación y “U” otros programas de subsidios, que significaron el 56.5% de los 85 indicadores en que se reportó información: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 21 indicadores (24.7%); Secretaría de Educación Pública, 17 Indicadores (20.0%), y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 10 indicadores (11.8%).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública establecieron sólo para 2 (11.1%) de las 18 modalidades de Programas presupuestarios, la obligación de elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados, como elemento metodológico para definir los indicadores que son la base del funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, por lo que no concluyeron su implantación, y determinaron, fuera de la norma, en las disposiciones generales, que se implantaría en forma gradual y selectiva, en contravención de lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De los 46 indicadores analizados por la Auditoría Superior de la Federación, reportados en la Cuenta Pública de 2008, para los 77 programas sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Educación Pública, en 4 (8.7%), el nombre del indicador no se expresa en términos de las variables que en ellos intervienen, y el método de cálculo de 27 (58.7%) no es una relación entre dos o más datos. De estos 46 indicadores se contó únicamente con información de los resultados de 8 (17.4%) indicadores, por lo que no se dispuso de elementos para sustentar en qué medida los resultados de los indicadores de desempeño incidieron en la presupuestación del gasto para el ejercicio 2009.

Por considerar que es un tema tan relevante el Sistema de Evaluación del Desempeño para el ámbito presupuestario, se ha generado un apartado de análisis y conclusiones en este documento.

Sobre esta misma problemática, en la Auditoría (**08-2-06HIU-07-0067**) a Nacional Financiera, S.N.C. la Auditoría Superior de la Federación constató que no se contó con indicadores que permitieran evaluar en qué medida el financiamiento a las empresas, la capacitación empresarial y

la asistencia técnica han contribuido a fomentar el desarrollo del sector industrial y de la pequeña y mediana empresas, y a promover el crecimiento regional y la creación de empleos.

Por otra parte, en la auditoría especial al Programa Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre el Cambio Climático Contratado con el Banco Mundial (**08-0-06100-06-0497**), se vertió un dictamen de Opinión Negativa, en virtud de que la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas relativas al funcionamiento de los órganos asesores en materia de crédito público y a la aplicación de los recursos del préstamo. Se observó que en el contrato de préstamo núm. 7535-MX contratado con el Banco Mundial, el destino de los recursos consignados no se vincula con la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos; Se desconoce el destino de los 6,878,307.4 miles de pesos y los resultados esperados por su aplicación, y no se tuvo evidencia de que los recursos provenientes del préstamo se destinaron efectivamente a políticas en materia de cambio climático. Esta falta de transparencia para el manejo de los recursos se ha venido observando en el sector financiero, como se sostiene por esta fiscalización, pero más grave es cuando son producto de endeudamiento que desestabilizan las finanzas del país.

En la revisión al Programa de Estímulos Fiscales en Materia de Servicios Financieros para Personas Morales (**08-06100-06-0514**) la Auditoría Superior de la Federación consideró que el uso de la condonación a la par de la aplicación de los estímulos fiscales podría generar confusión y fomentar la evasión y elusión fiscales por la falta de definiciones de los distintos conceptos tributarios, toda vez que el tratamiento jurídico de un estímulo fiscal difiere del de la condonación y existen diferencias de criterio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria, ya que este último reportó las condonaciones como parte de los estímulos fiscales. Esto por supuesto se contrapone con lo planteado por dicha Dependencia en la instrumentación de una política fiscal responsable, y eficiente contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, en tanto señala debe establecer una estructura tributaria eficiente.

Sobre la Administración de los Recursos Destinados al Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe (**Auditoría 08-0-06100-02-0366**), la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la aprobación, administración y disposición de los recursos que destinó a dicho Programa, donde precisa que la citada Secretaría operó un mecanismo financiero consistente en un fondo rotatorio con el que se manejaron diversas subcuentas de la Cuenta General que el Banco de México que le administra a la Tesorería de la Federación; autorizó a nombre del Gobierno de México créditos a países de Centroamérica y del Caribe con recursos de las disponibilidades del erario de 1980 a abril de 2008 y, a partir de mayo de ese año, traspasó la titularidad de los recursos que mantenía en el mecanismo al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., para que se encargara de administrarlos como mandatario de un contrato de mandato celebrado con esa dependencia, sin registrar presupuestalmente esta última erogación por 4,517,180.5 miles de pesos, ni reflejarla en la Cuenta Pública respectiva.

Dentro de las Auditorías Financieras y de cumplimiento, se encuentra la de Aprovechamientos de Recuperaciones de Capital (**08-0-06100-02-0327**) en donde la Auditoría Superior de la Federación señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, indebidamente, operó 27,274,500.0 miles de pesos como Aprovechamientos de Recuperaciones de Capital que se reflejaron como ingresos fiscales excedentes en 2008, que provenían de las cuentas de depósito en la Tesorería de la Federación a nombre del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones y del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura por 25,000,000.0 y 2,274,500.0 miles de pesos, respectivamente, y los registró en la Ley de Ingresos de la Federación 2008 y en la Cuenta

Pública 2008. Dichos recursos no constituyeron un gasto de inversión de capital y, por lo mismo, el retiro de recursos de esos dos fondos tampoco puede ser una recuperación de capital, ya que en realidad se trató de una utilización de disponibilidades del Ejecutivo Federal.

Esta Comisión Dictaminadora comparte el señalamiento de la Auditoría Superior de la Federación al indicar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al utilizar recursos públicos bajo las figuras de fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, incrementa su poder discrecional para reasignar recursos fiscales. Al cierre de 2008 se tenía un saldo de 81 mil 603.9 millones de pesos en disponibilidades que el Gobierno Federal mantenía tan solo en cuatro figuras, a saber: Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones, Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura, Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica y Fondo de Conclusión de la Relación Laboral.

Así mismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruyó a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en su carácter de fiduciario del Fideicomiso 2108 denominado Fondo para la Conclusión de la Relación Laboral 2006, para que se retiraran 5,000,000.0 miles de pesos de su patrimonio, se enteraran a la Tesorería de la Federación y se registraran en la Ley de Ingresos de la Federación 2008. La citada Secretaría utilizó posteriormente dichos recursos para alcanzar un equilibrio presupuestal en las finanzas públicas y, en el ejercicio siguiente, para autorizar un mayor gasto, sin la intervención y aprobación de la Cámara de Diputados. Desafortunadamente, esta práctica se hace cada vez más común, como se soportó con la fiscalización de esta Cuenta Pública, que implica un desacato de la Autoridad fiscal y del Ejecutivo Federal en el manejo de los Recursos Públicos.

En la Auditoría Cuentas de Balance-Activo “Bancos” **(08-0-06100-02-0316)** la Auditoría Superior de la Federación determinó una diferencia de 4,386,267.3 miles de pesos entre lo reportado en Cuenta Pública y lo registrado en los libros contables de la Tesorería de la Federación; por tal motivo, no se autorizaron varios de sus libros contables; La Tesorería de la Federación continúa con saldos pendientes de depurar, situación que se ha señalado en las auditorías practicadas a las Cuentas Públicas de 2005, 2006 y 2007. Al 31 de diciembre de 2008, seguían cuentas sin depurar.

En esta Auditoría se determinó además que la Dirección de Contabilidad registró indebidamente en la cuenta Movilización de Fondos, en enero, noviembre y diciembre de 2008, operaciones por concepto de fluctuación cambiaria por 2,183,691.9 miles de pesos que debieron registrarse en cuentas de resultados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció un mecanismo para asignar los ingresos excedentes de 2007 a diversos fondos y fideicomisos, para ejercerlos en 2008 fuera del esquema del presupuesto, por lo que quedaron regulados por contratos de fideicomisos, lo que provoca opacidad y discrecionalidad en el manejo de los recursos.

En la Gestión Financiera del Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, **(Auditoría: 08-0-06100-02-0263)** la Auditoría Superior de la Federación señaló como Resultados que al cierre de 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó afectaciones presupuestarias con objeto de distribuir remanentes por 44,534,280.7 miles de pesos, de los cuales 9,537,665.2 miles de pesos fueron transferidos a diversas dependencias, entidades, fondos, fideicomisos, así como para la constitución de depósitos en la Tesorería de la Federación para cubrir presiones de gasto; no obstante, por lo avanzado del ejercicio, no era posible que se devengaran antes del 31 de diciembre de 2008.

Esta situación evidencia que se autorizó la reasignación del gasto, a efecto de que se alcanzara el equilibrio presupuestario y no se reflejara un subejercicio mayor. Se comprobó que 67,587,158.0 miles de pesos se solicitaron para efectuar la reasignación de remanentes de recursos a diversos ramos; sin embargo, este monto se solicitó y autorizó sin que se justificaran las contingencias o, en su caso, los gastos urgentes de operación, por lo cual se establecieron los fondos rotatorios sin que las erogaciones se hubieran encontrado previstas en los presupuestos aprobados o modificados de las dependencias y entidades, ya que para que se pudieran regularizar con la cuenta por liquidar certificada correspondiente fue necesario dotarlas de suficiencia presupuestal mediante las afectaciones respectivas.

En relación a las auditorías antes citadas, la Comisión de Vigilancia señala en su documento denominado Análisis al IR 2008, que en los últimos años, los resultados de la fiscalización han permitido identificar una práctica gubernamental que erosiona la calidad del gasto público: la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la reasignación de importantes montos de gasto al margen del Congreso.

En el Proceso de Obtención de Información y de Formulación, Integración y Consolidación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (**Auditoría: 08-0-06100-03-0206**) la Auditoría Superior de la Federación observó que las cifras del Ramo 30, Adeudos de Ejercicio Fiscales Anteriores, que se incorporaron en la Cuenta Pública 2008 no se conciliaron con las reportadas por los 37 Ramos; los resultados contables del ejercicio de 2008 incluyen el efecto de las cifras no depuradas y aclaradas de las cuentas de enlace por un importe neto de 2,143,087.2 miles de pesos; no se ha definido el marco normativo del registro contable de los recursos destinados a la creación de mandatos, por tanto se señalan nuevamente Errores y Omisiones de la Información Financiera.

En la revisión efectuada al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (**Auditoría: 08-2-06G1C-02-0562**) Cuentas de Balance-Pasivo, Préstamos Interbancarios y de Otros Organismos, la Auditoría Superior de la Federación también consideró **Errores y Omisiones de la Información Financiera**, en virtud que se reportaron entre otras, movimientos por 6,000,000.0 miles de pesos, cancelados en la cuenta núm. 2202, denominada Préstamos de Bancos, como parte de la captación por 41,722,000.0 miles de pesos por medio de subastas de liquidez, consideradas en las operaciones bancarias netas por 69,458,423.4 miles de pesos, que se reportaron en la Cuenta Pública 2008, en incumplimiento del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sobre la fiscalización en la Administración de Cooperaciones Técnicas y Donaciones (**Auditoría: 08-2-06HIU-02-0302**), la Auditoría Superior de la Federación observó un importe por 15,458.8 miles de pesos, que se refieren principalmente a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante que por ley tenía la función indelegable de ser ejecutora de gasto, delegó en Nacional Financiera, con la figura de Agente Ejecutor inexistente en la legislación pública y fuera de sus atribuciones, la responsabilidad de la administración y ejecución del Programa para la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados, realizado con recursos de la cooperación técnica no reembolsable por 17,385.8 miles de pesos, en el cual el Ejecutivo Federal fue el beneficiario directo, y 5,850.3 miles de pesos que proporcionó el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Desarrollo Social, sin registrar 15,458.8 y 10,214.0 miles de pesos, como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos de la Federación, respectivamente, cantidades que no se reflejaron en la Cuenta Pública 2008, por supuesto se modifican sus registros y se impactan **con Errores y Omisiones de la Información Financiera**.

En la fiscalización a la Operación del Fondo de Ahorro Capitalizable (**Auditoría 08-0-06100-02-0261**) se reiteran los **Errores y Omisiones de la Información Financiera**, en virtud de que la Auditoría Superior de la Federación observó la falta de comprobación de la autorización para reclasificar recursos que estaban destinados desde 2007 al citado fondo, así como tampoco presentaron evidencia del registro contable de dicha corrección y no se presentó documentación justificativa para utilizar disponibilidades del capital del Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado por 1,074,000.0 miles de pesos.

En la revisión a las Operaciones del Fondo de Apoyo para la Reestructura de **Pensiones (Auditoría: 08-0-06100-02-0321)** la Auditoría Superior de la Federación considera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones señalando que se trató de un acto jurídico análogo a mandato y actuó con discrecionalidad en la utilización de los recursos de dicho Fondo, ya que dispuso de 25,000,000.0 miles de pesos para que el Ejecutivo Federal cumpliera con su obligación en el apoyo del pago de pensiones y jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, necesidad que no fue presupuestada adecuadamente desde su origen.

Otra Auditoría es la Correspondiente al Túnel Sumergido Bajo el Río Coatzacoalcos (**08-2-06G1C-04-0459**) en donde la Auditoría Superior de la Federación considera que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Gobierno del Estado de Veracruz, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Fideicomiso Bank of New York Mellon y la Concesionaria Túnel de Coatzacoalcos no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación y ejecución de dicha obra, precisando que la entidad fiscalizada pagó 97,316.8 miles de pesos por el pago de precios extraordinarios estando al tanto de que el Gobierno del Estado de Veracruz, no asumiría ni incurriría en ningún costo o responsabilidad por concepto de errores de proyecto, los cuales correrían por cuenta de la Concesionaria.

En la fiscalización al Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (**Auditoría: 08-2-06HIU-02-0324**) el ente de fiscalización superior consideró que Nacional Financiera, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a este Fideicomiso, en tanto el Comité Técnico del fideicomiso aprobó casi 100 proyectos tanto nacionales como estatales en los cuales reportaron que no generarían empleos o no especifica en las solicitudes de apoyo el número de empleos que se generarían o conservarían, número de micro, pequeñas y medianas empresas atendidas y la manera en que éstas se beneficiarán, elemento esencial en el objeto del citado Fideicomiso.

Sobre el Derecho de Trámite Aduanero (**Auditoría: 08-0-06E00-02-0334**) la Auditoría Superior de la Federación considera que, el Sistema de Administración Tributaria no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro de los ingresos recaudados por el rubro del Derecho de Trámite Aduanero debido a que el Servicio de Administración Tributaria, no retuvo el Impuesto al Valor Agregado de las contraprestaciones por 685,950.9 miles de pesos, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Aduanera y demás disposiciones aplicables.

Cabe destacar que una de las abstenciones de Opinión de la Auditoría Superior de la Federación es la relativa a la revisión al Servicio de Administración Tributaria sobre el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (**Auditoría: 08-0-06E00-02-0341**) toda vez que el Servicio de Administración Tributaria no proporcionó la información que le fue requerida, ya que de 787 Instituciones del Sistema Financiero obligadas a recaudar y enterar el impuesto de conformidad con lo dispuesto en la ley del Impuesto sobre Depósitos en Efectivo, únicamente 287 cumplieron con la obligación de

presentar la declaración informativa mensual de lo recaudado y de las 500 instituciones restantes, el 63.5%, la entidad fiscalizada no proporcionó las declaraciones correspondientes.

Independientemente de la abstención de opinión de la Auditoría Superior de la Federación, y de la información que se le proporcionó, ésta señala que en dos Instituciones del Sistema Financiero no se tienen los elementos suficientes para evaluar si cumplieron o no con la obligación fiscal de recaudar y enterar el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo a la Tesorería de la Federación; se observó que existen discrepancias entre los importes recaudados y los enterados a la Tesorería de la Federación; que tres Instituciones del Sistema Financiero que no retuvieron impuestos pendientes de recaudar; que HSBC México, S.A., recaudó y no enteró a la Tesorería, y que existieron contribuyentes/cuentahabientes a quienes no se les determinó el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo conforme a la normativa aplicable.

La Auditoría Superior de la Federación observó en la fiscalización al Proyecto Sistema de Esclusas de Control en Aduanas (**Auditoría: 08-0-06E00-02-0648**) la omisión de aplicar penas convencionales al proveedor por el atraso en la entrega de las Posiciones de Servicio por 27,384.4 miles de pesos y por haber efectuado pagos improcedentes por 250.9 miles de pesos por facturas pagadas al proveedor con fechas diferentes al suministro e instalación de las posiciones de servicio.

En la Auditoría (**08-0-06-06E00-02-0326**) sobre los Sistemas Informáticos para la Administración Tributaria, la Auditoría Superior de la Federación observó que con el cierre del Proyecto Modernización e Integración de los Sistemas Informáticos en 2008, se erogaron los 72,604.6 miles de dólares pactados en el contrato suscrito con Oracle de México, S.A. de C.V., que se financiaron principalmente con recursos del Banco Mundial, sin haber recibido la totalidad de los productos establecidos en dicho contrato. Así mismo, hubo contravención a la ley en 4 de los 7 convenios modificatorios realizados; la entidad fiscalizada firmó el documento denominado “Anexo a los Estatutos del Proyecto”, que se constituyó en el instrumento rector del Proyecto Plataforma, el cual no está vinculado ni con el contrato original, ni con los convenios modificatorios, por lo que la Auditoría Superior de la Federación estimó que no se debió haber firmado el finiquito liberando de responsabilidad al proveedor por los servicios no entregados.

FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

El enfoque que prevaleció en la fiscalización de las dependencias y entidades de la administración pública federal vinculadas con Funciones de Desarrollo Económico en la Cuenta Pública 2008, hizo posible la verificación del cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables en el ejercicio de los recursos presupuestales, pero no fue suficiente para la evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos del grupo sectorial, ni de la calidad de la gestión de los programas relevantes.

Sector Energía

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 96 auditorías al sector Energía, 15 revisiones menos que en la revisión del ejercicio anterior, lo que implicó una disminución de 13.5%. Las auditorías practicadas al sector representaron el 44.4% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (216 revisiones) y el 9.7% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 (987 auditorías).

No obstante que en su revisión a la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación incluyó la evaluación de programas fundamentales relacionados con la eficiencia de la política de exploración y producción de petróleo crudo y gas, petrolíferos y petroquímica, gastos de

exploración por investigación y estudios, adquisición relevantes de equipos de exploración, y manejo de la gestión corporativa y financiera de la comercialización de los productos de Pemex, dichas revisiones no determinan un diagnóstico integral de la problemática del sector desde el punto de vista de la fiscalización. Tal situación, al igual que en otros grupos funcionales, hace difícil determinar con mayor precisión las áreas de oportunidad críticas que deben ser motivo de mejoras sustantivas.

La Auditoría Superior de la Federación ha señalado en su fiscalización a las 41 empresas en las que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios tienen participación accionaria, que no presentan un régimen legal definido. La Auditoría Superior de la Federación también señaló que Petróleos Mexicanos no se beneficia de las utilidades generadas por las empresas del grupo PMI. Estas conclusiones implican que dichas empresas no están sujetas en estricto sentido a un régimen de control, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas adecuados.

Persiste el problema identificado por la Auditoría Superior de la Federación de que algunos vehículos financieros creados por Pemex, no se consolidan en la Cuenta Pública, por no ser entidades de control presupuestal, por lo que los riesgos en que incurren escapan a la fiscalización y a la rendición de cuentas. En esta circunstancia se ubican, entre otras, las operaciones de inversión en Repsol fiscalizadas en la Cuenta Pública 2007 y 2008.

En varias auditorías al Instituto Mexicano del Petróleo, la Auditoría Superior de la Federación da cuenta que los recursos destinados por Petróleos Mexicanos para la contratación de servicios de investigación y desarrollo tecnológico son insuficientes y aunque sus montos se mantuvieron ligeramente al alza entre 2001 y 2005, para 2006 y 2008 disminuyeron sensiblemente.

Respecto del proceso de revisión practicado a Luz y Fuerza del Centro en la Cuenta Pública 2008, por parte de la Auditoría Superior de la Federación, debe señalarse que éste se realizó parcialmente en razón de que el 11 de octubre de 2009, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro” por lo que no fue factible aplicar una muestra a los procedimientos de auditoría sobre la presupuestación, licitación, contratación y ejecución que se tenía previsto fiscalizar.

La Comisión Federal de Electricidad no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la depuración y conciliación establecidas en el Manual Institucional de Tesorería, respecto de deficiencias de control interno, que implican errores en la presentación de la información financiera, derivados de no depurar cuentas por 1,466,944.3 miles de pesos correspondientes al ejercicio 2008; y se tienen pendientes de conciliar 9 cuentas bancarias por 469,963.4 miles de pesos que corresponden al ejercicio de 2008, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de continuar con los esfuerzos de austeridad. **Auditoría: 08-1-18TOQ-02-0269.**

La Gerencia Divisional de Distribución Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la posición financiera 3842 “Indemnizaciones por derechos de vía y servicios de paso” que representó el 96.5% respecto del total examinado; no se acataron las órdenes de los jueces para realizar los pagos de las indemnizaciones en forma voluntaria, lo que ocasionó que se embargara la cuenta bancaria de la Gerencia Divisional por 363 millones 612 mil 600 pesos; en cinco casos por un monto de 54 millones 971 mil 800 pesos, se realizaron los pagos de indemnizaciones sin que existieran las sentencias que justificaran la obligación de realizarlos; y en otro caso se pagó un monto de 25 millones 375 mil 600 pesos a pesar de que el juez ordenó la caducidad del proceso por abandono de las partes. **Auditoría: 08-1-18TOQ-02-0283.**

Además PEMEX Petroquímica no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de planeación, presupuestación, licitación, adjudicación y ejecución respecto de la ampliación y modernización de la cadena de derivados del Etano I en el Complejo Petroquímico Morelos, ubicado en Coatzacoalcos, Veracruz, por lo que tampoco se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de enfatizar en la construcción y el desarrollo de infraestructura. **Auditoría: 08-1-18T4O-04-0422.**

Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 20 auditorías al sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 6 revisiones más que en la revisión del ejercicio anterior, lo que implicó un aumento de 42.9%. Las auditorías practicadas al sector representaron el 9.3% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (216 revisiones) y el 2.0% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 (987 auditorías).

En las revisiones practicadas al sector Agropecuario y Rural, es de destacarse que en múltiples programas existe una recurrente falta de comprobación de apoyos, violentando los lineamientos administrativos, así como las reglas de operación tendientes a regular el ejercicio de los recursos asignados a cada uno de los programas, sin que las acciones correctivas aplicadas por la Auditoría Superior de la Federación disminuyan o inhiban las irregularidades.

Un hecho que llama la atención es la conclusión de que se carece de sistemas de información para la evaluación y operación de los programas públicos, a lo más, existen sistemas fragmentados de carácter institucional, que responden a intereses propagandísticos de los programas y que no tienen ningún nexo con las demás dependencias del sector o ramo, lo que las vuelve parciales y de poca utilidad.

Entre la problemática más recurrente respecto a la ejecución de los programas destaca que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no cuenta con una base de datos confiable para identificar la población objetivo para varios programas del sector; para los programas de fomento agrícola y ganadero, la cobertura del programa no alcanzó el 20% respecto al total de solicitudes; el porcentaje de subsidios al productor pecuario en México fue menor al 20%, que se compara desfavorablemente con el 30% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no lleva el seguimiento de los resultados de indicadores de resultados para algunos programas. **Auditoría: 08-3-08I6L-02-0174.**

A pesar de que la Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales se cumplieron las disposiciones normativas aplicables, no fue posible determinar el impacto de los apoyos otorgados a través de los diversos programas del sector agropecuario y pesquero debido a que los indicadores construidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no permiten medir cabalmente el cumplimiento de los objetivos y conocer los resultados del ejercicio del gasto público federal, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de elevar el impacto del gasto social y de fomento a la productividad y el empleo. **Auditoría: 08-0-08F00-02-0062.**

Sector Comunicaciones y Transportes

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 47 auditorías al sector Comunicaciones y Transportes, 7 revisiones menos que en la revisión del ejercicio anterior, lo que implicó una disminución de 13.0%. Las auditorías practicadas al sector representaron el 21.7% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (216 revisiones) y el 4.8% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 (987 auditorías).

En Comunicaciones y Transportes, las revisiones corroboraron el incumplimiento de las metas macroeconómicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para el sector, lo que es indicativo del importante rezago en infraestructura del país. En algunas de las revisiones del desempeño se evalúa de manera parcial la debilidad de los instrumentos presupuestales, jurídicos, de planeación y financieros.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al control, seguimiento y evaluación de los recursos transferidos a las entidades federativas para el Programa Federal de construcción y modernización de carreteras y caminos rurales y alimentadores. Además de que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al ejercicio de los recursos asignados al Programa de Mantenimiento Mayor al existir un subejercicio del gasto, por lo que no se cumplieron las metas previstas para dicho programa, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de enfatizar en la construcción y el desarrollo de infraestructura. **Auditoría: 08-1-09JOU-04-0358.**

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tampoco cumplió con las disposiciones normativas aplicables a las actividades de verificación y supervisión de los títulos de concesión otorgados para la operación del Sistema Nacional de Transporte, de los Grupos Aeroportuarios y de los que prestan el servicio de transporte aéreo público, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de avanzar en la modernización y eficiencia de los procesos administrativos y de atención a la ciudadanía. Auditoría: 08-0-09100-07-0129 y **Auditoría: 08-0-09100-07-511.**

La auditoría practicada a la supervisión de la operación del Sistema Nacional de Transporte reveló que la cobertura de la verificación documental fue de 1.2% respecto de los 204 mil 730 operadores registrados. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes redujo en 38%, el presupuesto original destinado a la supervisión del Sistema Nacional del Transporte, aun cuando se requería su fortalecimiento; por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales

Con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 19 auditorías al sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, 3 auditorías más que en la revisión del ejercicio anterior, lo que implicó un aumento de 18.7%. Las auditorías practicadas al sector representaron el 8.8% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (216 revisiones) y el 1.9% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 (987 auditorías).

En la fiscalización al sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Auditoría Superior de la Federación puso énfasis en las auditorías de desempeño sobre algunos temas puntuales. Para algunos programas de la Comisión Nacional del Agua y de la Comisión Nacional Forestal, se

observaron reducciones presupuestarias, situación que implicó afectaciones en la provisión de servicios públicos relacionados con el medio ambiente.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no cumplieron con sus facultades de formular, conducir, operar y evaluar la política nacional en materia de vida silvestre, para lograr su conservación mediante la protección y el aprovechamiento sustentable, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de aumentar las erogaciones destinadas a restaurar el medio ambiente y preservar los recursos naturales. **Auditoría: 08-0-16100-07-0202.**

Así mismo, la Comisión Nacional del Agua no cumplió con las disposiciones normativas aplicables con relación al objetivo estratégico de crear una cultura contributiva y de cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales en materia administrativa respecto de los concesionarios de agua del sector industrial. La Comisión Nacional del Agua tampoco cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas. La Comisión Nacional del Agua no cumplió con el objetivo del Fondo Concursable para Tratamiento de Aguas Residuales en Zonas Turísticas de incrementar el volumen tratado de aguas residuales. **Auditoría: 08-0-16B00-07-0090, Auditoría: 08-0-16B00-07-0388 y Auditoría: 08-0-16B00-07-0146.**

Además la Comisión Nacional Forestal no cumplió con los Lineamientos Generales de la Estrategia 100 x 100 y las Bases de Colaboración y Coordinación Institucional de la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Desarrollo Humano, toda vez que el Programa Pro-Árbol registró diferentes niveles de cumplimiento en sus metas de inversión y superficie por apoyar, como resultado de deficiencias tanto en los procesos de programación de recursos, metas e instrumentación de acciones, así como en el seguimiento y evaluación de la eficacia en la aplicación de las políticas públicas antes mencionadas. **Auditoría: 08-1-16RHQ-07-1072.**

Sector Economía

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 12 auditorías al sector Economía, 3 auditorías más que en la revisión del ejercicio anterior, lo que implicó un aumento de 33.3%. Las auditorías practicadas al sector representaron el 5.5% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (216 revisiones) y el 1.2% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 (987 auditorías).

En Economía, las revisiones se orientaron a evaluar los apoyos de programas relacionados con el fomento a la pequeña y mediana empresa, revisiones que mostraron una falta de enfoque fiscalizador global. Aún con la instrumentación de los programas, la crisis erosionó los resultados esperados por lo que no se cumplió el objetivo de incrementar la creación de empresas pequeñas y medianas.

Aun cuando la Auditoría Superior de la Federación considera que la Secretaría de Economía cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la programación, ejecución, aplicación, control y registro del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se identificó que seis de los siete proyectos apoyados no alcanzaron las metas y objetivos establecidos, por falta de supervisión, verificación y seguimiento en la gestión de los proyectos, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de elevar el impacto del gasto social y de fomento a la productividad y el empleo. **Auditoría: 08-0-10100-02-0181.**

Así mismo, la Secretaría de Economía no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a impulsar la creación, el desarrollo y la consolidación de empresas mineras y el otorgamiento de concesiones mineras; no se fijaron metas e indicadores en la promoción de la inversión; se omitió verificar las obligaciones de presentar informes estadísticos, técnicos y contables; y no se realizaron visitas a efecto de verificar el cumplimiento de obligaciones de los concesionarios mineros. Auditoría: 08-0-10100-07-0533.

Además, a pesar de que la Auditoría Superior de la Federación considera que la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad cumplió con las disposiciones normativas aplicables a dicho programa, en algunos casos los apoyos no fueron otorgados privilegiando a las localidades que presentan mayor rezago económico y social como son las de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. **Auditoría: 08-0-10C00-02-0190.**

Sector Trabajo y Previsión Social

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, el sector Trabajo y Previsión Social fue objeto de 3 auditorías: dos de desempeño (66.7% del total al sector) practicadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y una financiera y de cumplimiento (33.3%) al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

A pesar de que la Auditoría Superior de la Federación considera que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo cumplió con las disposiciones normativas aplicables con relación a prevenir conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores, se constató que el sistema interno de indicadores de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo no incluyó los indicadores necesarios para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios y la productividad de los servidores públicos, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de avanzar en la modernización y eficiencia de los procesos administrativos y de atención a la ciudadanía. **Auditoría: 08-0-14A00-07-0058.**

Sector Turismo

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2008, tres entes del sector Turismo (Secretaría de Turismo, Consejo de Promoción Turística de México y Fondo Nacional de Fomento al Turismo) fueron objeto de 4 auditorías (una menos que en la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio anterior), equivalentes al 1.8% del total de revisiones practicadas al bloque funcional de Desarrollo Económico.

La Secretaría de Turismo cumplió con las disposiciones normativas aplicables con relación a la política turística de contribuir al crecimiento del Producto Interno Bruto turístico, la cobertura de regulación de las normas turísticas, la supervisión de la actividad turística y el apoyo a proyectos turísticos regionales. Sin embargo, con relación al objetivo de contribuir a la generación de empleos, en 2008 se registraron en promedio 44,903 nuevos empleos formales en el sector turismo, cantidad inferior en 23,347 respecto de la meta programada que fue de 68,250 empleos, lo que significó un nivel de cumplimiento de 65.8%. **Auditoría: 08-0-21100-07-0086.**

En cuanto a la planeación para conducir el desarrollo de la actividad turística, la Secretaría de Turismo no dispuso de un programa institucional, en el que se precisen los objetivos, metas, estrategias y prioridades, la asignación de recursos, responsables y tiempos de ejecución para evaluar sus resultados.

Respecto de la cobertura de las acciones para supervisar el cumplimiento de las disposiciones en materia turística, se determinó que en 2008 la Secretaría de Turismo realizó 723 visitas de verificación que comparadas con los 34,497 prestadores de servicios turísticos inscritos en el registro Nacional de Turismo, significaron un nivel de cobertura de 2.1% en estas acciones.

En este sentido, cabe señalar que México pasó del lugar 7 al 10 en la clasificación mundial respecto de la llegada de turistas internacionales de 2005 a 2008. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo, no registró ingresos por su participación accionaria en seis empresas por 215 millones de pesos. Se observaron incumplimientos a la normatividad para la elaboración de contratos por honorarios. Por otra parte, en el Consejo de Promoción Turística de México se observaron deficiencias de control interno e inobservancia de la normatividad en los gastos ejercidos del programa de Promoción de México como Destino Turístico.

Sector Reforma Agraria

Del sector de Reforma Agraria únicamente fue auditado el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal: 2 auditorías financieras y de cumplimiento y 1 de desempeño.

Aun cuando la Auditoría Superior de la Federación considera que la Secretaría de la Reforma Agraria cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Programa de la Mujer en el Sector Agrario, no contó con información sistematizada sobre la consecución de metas del indicador de recursos generados por proyecto que impactan en el gasto familiar y respecto a la supervisión de los proyectos productivos apoyados no fue posible evaluar la correcta aplicación de los recursos, el grado de avance de los proyectos, ni la integración del enfoque de género. Se determinó que no existe confiabilidad en las cifras reportadas en la Cuenta Pública 2008 sobre la entrega de los informes físico-financieros y las cifras del presupuesto ejercido, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de impulsar la perspectiva de género en la asignación de los recursos públicos. **Auditoría: 08-0-15100-07-0064.**

Sector Ciencia y Tecnología

El sector fue objeto de 11 auditorías con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2008 por parte de la Auditoría Superior de la Federación, las cuales se practicaron en 5 entidades (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S.C., El Colegio de la Frontera Norte A.C. y el Instituto de Investigaciones “José María Luis Mora”), siendo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el que concentró el mayor número de revisiones (7 de 11, equivalentes al 63.6% de revisiones en el sector).

Al sector no le fueron practicadas auditorías de desempeño y sólo 2 fueron de regularidad (al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). El 81.8% de las revisiones al sector fue de tipo especial (9 auditorías) y de éstas más de la mitad (5 revisiones) fueron practicadas a Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Sólo a 2 de las 5 entidades auditadas del sector se le determinaron observaciones (17): Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (16) y el Colegio de la Frontera Norte (1). De los 11 dictámenes emitidos, 8 fueron de opinión limpia (72.7%), 2 tuvieron opinión con salvedad y uno tuvo opinión negativa, como resultado de las irregularidades determinadas.

De las observaciones determinadas, se promovieron 26 acciones, 65.4% de las cuales fue de carácter preventivo (recomendaciones). La Auditoría Superior de la Federación promovió 9 acciones de carácter correctivo, todas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de las cuales 3

fueron pliegos de observaciones aplicados y 6 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Fondo Sectorial Secretaría de Gobernación – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Investigación y Desarrollo (Auditoría 08-1-3890X-06-1082). La Auditoría Superior de la Federación determinó que durante los ejercicios 2007 y 2008 sólo se ejercieron recursos en el pago de honorarios fiduciarios, sin haberlo hecho en el cumplimiento de los objetivos del Fondo, es decir, financiar el gasto y las inversiones de los proyectos de investigación científica aplicada, el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, el fortalecimiento de las capacidades científicas, y la difusión en las áreas de conocimiento de interés para la Secretaría de Gobernación y sus dependencias, como son el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población.

Lo anterior, en virtud de que el Presidente del Comité Técnico y de Administración del Fideicomiso del Fondo, no convocó a sesiones ordinarias ni extraordinarias, requisito inicial para establecer las bases que deben cumplir las propuestas de científicos e investigadores concursantes para recibir el apoyo financiero del Fondo. Ante la falta de acciones para la consecución de los fines para el cual fue creado el Fondo mencionado, la Auditoría Superior de la Federación concluyó que no se justifica su existencia y propuso su extinción. El saldo al 31 de diciembre de 2008, fue de 10.2 millones de pesos.

FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

Dentro de las funciones de Desarrollo Social, el sector Desarrollo Social en específico recibió el mayor número de auditorías de desempeño que cualquier otro en la fiscalización de la Cuenta Pública 2008, lo que constituye un esfuerzo importante por tratar de revisar el cumplimiento de programas relevantes. A pesar de ello, no fue posible disponer de una visión global del sector, ni de las propias entidades que fueron auditadas.

De igual forma, destaca el elevado porcentaje de revisiones que tuvieron dictamen con opinión negativa, lo que pone en evidencia la gravedad de las irregularidades determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y revela las fallas que están teniendo los programas en materia de desarrollo social. De hecho, esta puede ser una de las causas por las que los programas de combate a la pobreza no han tenido los resultados esperados, ya que la baja calidad del gasto con que se aplican ha generado que los rezagos se acumulen y las condiciones de vida de esos estratos de la población no mejore.

Sector Desarrollo Social

Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 39 auditorías a los entes del sector desarrollo social. Dicho número de auditorías representa un incremento de 457.1% respecto de las efectuadas el año previo (7 auditorías), y coincide con el número de revisiones programadas en el 2008.

La Secretaría de Desarrollo Social cumplió el objetivo específico de incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, sin embargo, respecto del objetivo específico de apoyar el desarrollo personal del adulto mayor y su reincorporación a la vida familiar y comunitaria mediante redes sociales, no existen elementos para valorar su cumplimiento, debido a que la dependencia carece de los indicadores y de la información para medirlo. **Auditoría: 08-0-20100-07-0635.**

Asimismo, se observaron deficiencias de operación consistentes en la no integración del padrón de beneficiarios de acuerdo con la normativa y que el 49.5% de los expedientes estaban incompletos. Aun así, el programa otorgó subsidios por 8 mil 922.2 millones de pesos, como resultado de la entrega de quinientos pesos mensuales a 1.8 millones de personas.

La Secretaría de Desarrollo Social y sus delegaciones federales en los estados de Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla y Veracruz, no cumplieron con los Lineamientos Generales de la Estrategia 100 x 100; las acciones realizadas en los municipios auditados en el ámbito de los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, 70 y Más, Piso Firme, PROCAMPO y Pro-Árbol, no se llevaron a cabo en el marco de la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno; y los programas revisados registraron diferentes niveles de cumplimiento de sus metas de inversión. En consecuencia, no se cuenta con procesos eficientes de programación, seguimiento y evaluación de los resultados de los programas, proyectos y acciones que se instrumentan entre las diferentes instancias de gobierno, por lo que no se garantiza una mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios en los municipios considerados en la Estrategia 100 x 100.

La Secretaría de Desarrollo Social no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control y registro de los recursos del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria; no se llevó a cabo un diagnóstico inicial adecuado para contar con información acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, lo que dificultó conformar el padrón de beneficiarios, limitó el ejercicio de los recursos y propició una reducción del 35% en el presupuesto autorizado para este programa, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de elevar el impacto del gasto social y de fomento a la productividad y el empleo. **Auditoría: 08-0-20100-02-0299.**

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social no tiene control sobre los pagos realizados a los beneficiarios con recursos del Fideicomiso Jóvenes con Oportunidades; no se garantiza que el total de los recursos lleguen a los beneficiarios y al considerar que el monto que se otorga es poco significativo y puede utilizarse en cualquier fin, los recursos empleados en este fideicomiso no representan mejoras en el nivel de vida de los jóvenes, ni coadyuvan a superar las condiciones de marginación y pobreza extrema, que son los principales objetivos del programa, por lo que no se justifica la permanencia del fideicomiso. **Auditoría: 08-0-20G00-06-0163.**

Sector Educación Pública

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, al sector Educación Pública (incluyendo las Instituciones Públicas de Educación Superior, se le practicaron 44 auditorías, lo cual representó un incremento del 22.2% respecto de las 36 efectuadas el año previo. De ese total, 32 correspondieron al sector educación de la administración pública federal y 12 a las Instituciones Públicas de Educación Superior. En general, predominaron las auditorías de regularidad (casi 5 de cada 10 fueron de este tipo): 17 financieras y de cumplimiento y 4 de inversión física. Cabe mencionar que con relación al ejercicio previo, el peso relativo de las auditorías de regularidad se redujo al pasar de 61.1% a 47.7%.

En el Sector Educación, la fiscalización superior ofreció información suficiente para identificar algunas fortalezas y debilidades de los entes y programas revisados. De dichas evaluaciones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, se dictamina que en su mayoría los entes han cumplido con los objetivos y programas previstos, aunque deben revisarse irregularidades de

operación y control interno, muchas de ellas muy relevantes que confirman, inclusive, rezagos importantes observados en el sector.

La Secretaría de Educación Pública no estableció los indicadores y metas para medir el cumplimiento del objetivo del Programa Escuelas de Calidad; la Auditoría Superior de la Federación determinó que no existieron avances significativos en el logro educativo de los alumnos de escuelas incorporadas al Programa Escuelas de Calidad; los alumnos de las primarias beneficiadas por el Programa se ubicaron en el nivel elemental de conocimientos en español y matemáticas, y los de secundaria mostraron conocimientos elementales en español e insuficientes en matemáticas, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de orientar la asignación de recursos presupuestarios a la obtención de resultados. **Auditoría: 08-0-11100-07-0170.**

Así mismo, la Secretaría de Educación Pública realizó transferencias del programa “Enciclomedia 5° y 6° Año de Primaria” a otras unidades administrativas y órganos desconcentrados para cubrir sus capítulos de servicios personales, gastos de operación e inversión. Estos movimientos se han hecho una práctica constante con la finalidad de reasignar recursos en otras unidades administrativas y partidas de gasto que originalmente no se programaron en el presupuesto. **Auditoría: 08-0-11100-02-0274.**

La Secretaría de Educación Pública reportó en la Cuenta Pública 2008 un importe de 1,300 millones de pesos, como ejercidos los cuales no están devengados, los recursos se encuentran hasta octubre de 2009 depositados en la Tesorería de la Federación a favor de la Secretaría de Educación Pública.

Existen Aulas que no se encuentran en óptimas condiciones por carecer de algunos de sus componentes, por un monto de 146 millones 833.5 mil pesos; sin embargo, se efectuaron pagos por su disponibilidad (renta), asimismo, se observó que no existe validación de los reportes que presenta la Mesa de Servicios y Control de Calidad a la Secretaría de Educación Pública por el concepto antes citado, ya que no se aplican las penalizaciones en tiempo y forma a los prestadores del servicio.

De igual manera, la Secretaría de Educación Pública no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al finiquito de los servicios contratados para el programa “Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria”, además de que ejerció un monto de 3,026 millones 229.6 mil pesos en la puesta en operación y finiquito del programa sin demostrar ningún beneficio en la educación del país que justifique su costo. **Auditoría: 08-0-11100-01-0182.**

De los 2,324 millones 544.5 mil pesos que fueron ejercidos y devengados en el 2008, se utilizaron para el Pago del Finiquito a los proveedores del Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria, por concepto de Gastos no Recuperables 1,901 millones 878.7 mil pesos, mediante seis Convenios de Cumplimiento de Terminación Anticipada, de Transacción y de Finiquito, los cuales fueron formalizados sin que la Secretaría de Educación Pública contara con una validación, estudios, análisis o dictámenes que le permitiera garantizar que éstos gastos fueran razonables y comprobables en relación directa con los Contratos Multianuales y que dichos convenios constituirían beneficios y las mejores condiciones para el Estado.

Se efectuaron pagos por 1,162 millones 015.5 mil pesos, por concepto de Gastos no Recuperables improcedentes por no demostrar que cumplieron con el procedimiento de rescisión administrativo establecido en el artículo 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; además la Secretaría de Educación Pública realizó pagos por un importe de 74 millones

571.3 mil pesos, sin contar con la documentación comprobatoria y justificativa del gasto. Lo anterior da un total de 1,236 millones 586.8 mil pesos que equivalen al 65.0 por ciento del importe total pagado a los proveedores por 1,901 millones 878.7 mil pesos.

La Secretaría de Educación Pública no contó con el análisis presentado por el Titular de la Coordinación Ejecutiva a la Secretaría del Ramo en el que se sustentó la cancelación de los contratos a nivel secundaria del Programa Enciclomedia. También, aceptó la transmisión por parte de los proveedores del Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria, de los equipos instalados, los cuales se encuentran en proceso de donación a 22 entidades federativas, sin verificar su existencia, ubicación, su estado físico y funcional.

Sector Salud

En el sector Salud, se llevaron a cabo 19 auditorías con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, equivalentes a un incremento de 137.5% respecto de las revisiones efectuadas el año previo (8 auditorías). Las auditorías de regularidad representaron 84.2% del total (14 financieras y de cumplimiento y dos de inversión física). Sobresale el aumento en revisiones financieras y de cumplimiento, las cuales mostraron un incremento de 250.0% respecto del la revisión del ejercicio anterior.

En el sector salud, la fiscalización consideró asuntos relevantes, pero aún se encuentra pendiente una evaluación que permita medir el nivel de eficiencia de las políticas emprendidas en materia de salud. Cabe destacar que la mayoría de las revisiones efectuadas se centró también en la gestión financiera y el cumplimiento de la normatividad, más que en los niveles de eficiencia y eficacia de las políticas emprendidas.

La Secretaría de Salud y el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades no generaron información de inteligencia epidemiológica relevante para la toma de decisiones en materia de promoción de la salud, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de orientar la asignación de recursos presupuestarios a la obtención de resultados. **Auditoría: 08-0-12O00-07-1086.**

Llama la atención que la auditoría al Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades fue la que registró el mayor número de observaciones en la revisión de la Cuenta Pública 2008 (44), por lo que indudablemente debe dársele seguimiento, no sólo por las irregularidades mismas, sino por tratarse de una de las instituciones encargadas de la previsión de enfermedades epidemiológicas, situación por demás delicada si se considera que enfermedades y emergencias como la influenza estacional y la tipo AH1N1 han puesto en graves problemas al sistema de salud en el país.

De igual forma, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios no dispone de una base de datos, padrón o registro que permita contar con información veraz respecto de los registros sanitarios expedidos y, en consecuencia, se desconoce el universo de registros sanitarios de medicamentos que circulan en el mercado. Además de que la Comisión carece de indicadores estratégicos y de gestión para medir su desempeño en la atención de las solicitudes recibidas hasta la emisión del registro sanitario de medicamentos, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de avanzar en la modernización y eficiencia de los procesos administrativos y de atención a la ciudadanía. **Auditoría: 08-0-12S00-06-0501.**

Entidades no Coordinadas Sectorialmente

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 27 auditorías a las entidades no coordinadas sectorialmente (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisión Nacional de Vivienda y Sistema de Tiendas y Farmacias Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), mismas que representaron el 20.9% del total revisado en el grupo Funciones de Desarrollo Social. De las auditorías practicadas, el 70.4% de las revisiones fue de regularidad (19 auditorías), 18.5% de desempeño (5), y el restante 11.1% se dividió en especiales (2) y de seguimiento (1).

Es importante señalar la importancia que tuvieron las auditorías a inversiones físicas, principalmente en el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que representaron el 40.7% del total de revisiones en entidades no coordinadas sectorialmente. De los cuatro entes que se incluyen en este sector, la entidad más auditada fue el Instituto Mexicano del Seguro Social con 19 revisiones (70.4%), seguido del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 5 auditorías (18.5%), el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 2 (7.4%) y 1 para la Comisión Nacional de Vivienda (3.7%).

Entre los temas abordados en la revisión al sector destacan: el proceso de adjudicación de medicamentos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, las revisiones a las Unidades de Medicina Familiar en diferentes entidades federativas, la prestación de servicios de salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado , la regulación y supervisión de Guarderías (Instituto Mexicano del Seguro Social-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), la evaluación al Programa Primer Empleo del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para Vivienda.

Como resultado de las 27 auditorías practicadas, la Auditoría Superior de la Federación emitió 231 observaciones, de las cuales se promovieron 269 acciones que generaron 122 recomendaciones (45.4%), 77 recomendaciones al desempeño (28.6%), 1 promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (0.4%), 33 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (12.3%) y 36 pliegos de observaciones (13.4%). Cabe mencionar que 7 de cada 10 acciones promovidas a estas Entidades corresponden a medidas de prevención (recomendaciones y recomendaciones al desempeño).

La entidad que presentó un mayor número de irregularidades en una revisión fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (24 observaciones) en la regulación y supervisión de guarderías, seguido del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (22 observaciones) en la auditoría a las actividades institucionales relacionadas con la prestación de servicios de salud y la Comisión Nacional de Vivienda (22 observaciones) al Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda. Las entidades fiscalizadas con más observaciones-acciones emitidas, independientemente del número de auditorías practicadas, fueron: el Instituto Mexicano del Seguro Social con 164 observaciones y 190 acciones promovidas, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (34 observaciones y 42 acciones promovidas).

En lo concerniente a los dictámenes de las 27 auditorías practicadas, es de llamar la atención que 8 tuvieron opinión negativa, 13 con salvedad y sólo 6 se emitieron con opinión limpia. El Instituto

Mexicano del Seguro Social fue la entidad con el mayor número de dictámenes negativos (6), seguida del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1) y de la Comisión Nacional de Vivienda, que en su única revisión, el dictamen fue en sentido adverso. El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en las dos revisiones practicadas, tuvo opinión limpia.

La Auditoría Superior de la Federación informa que derivado de la fiscalización en las Entidades No Coordinadas Sectorialmente, se determinaron recuperaciones por 73.6 millones de pesos, de las cuales 7.7 millones de pesos (10.4%) se reportan como operadas y 65.9 millones de pesos (89.6%) como probables. La entidad con el mayor monto de recuperaciones probables es el Instituto Mexicano del Seguro Social con 54.9 millones de pesos (83.3% del total), seguido del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 11.1 millones de pesos (16.8% del total).

El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en las dos revisiones practicadas, tuvo opinión limpia.

Instituto Mexicano del Seguro Social

Auditoría de desempeño a las actividades institucionales relacionadas con la prestación de servicios de salud a la persona (Auditoría: 08-0-12S00-06-0501). La Auditoría Superior de la Federación determinó que la entidad cumplió con salvedad los objetivos institucionales, debido a que incluyó indicadores de gestión que no permitieron medir el cumplimiento de sus objetivos; se detectó falta de sistemas de información consolidados sobre los tipos de atención otorgada y número de usuarios atendidos.

En materia de operación, se verificó que el Instituto no cumplió con el valor estándar de 2.9 enfermeras por cada mil derechohabientes, ya que contó con 2.4 enfermeras. Con el análisis de los recursos físicos disponibles se constató que el instituto registró 0.4 consultorios por cada mil derechohabientes, número inferior en 0.6 consultorios respecto del estándar de 1.0. Asimismo, se observó que no diseñó valores estándar propios para evaluar la suficiencia de sus recursos físicos y humanos respecto de su población derechohabiente.

La Auditoría Superior de la Federación observó que el Instituto sólo tenía certificado el 8.6% del total de 1 mil 779 unidades medicas y que no diseñó un indicador, ni una meta para programar la certificación de ese tipo de unidades.

En materia financiera, la entidad fiscalizada registró un déficit de operación en el seguro de salud de 34 mil 096.3 millones de pesos, debido principalmente a que los ingresos por concepto de cuotas, aportaciones y transferencias del Ejecutivo Federal resultaron insuficientes para cubrir las erogaciones en la prestación de servicios médicos, el cual fue cubierto con la reserva de operación de los Seguros de Invalidez y Vida y de Riesgos de Trabajo.

Auditoría especial al Programa Primer Empleo (Auditoría 08-1-00GYR-06-1148). La Auditoría Superior de la Federación dictaminó que el programa no cumplió con sus objetivos, debido a que de los 829 mil 492 patrones que en promedio tenía registrados el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo el 2.3% (18 mil 961 patrones) solicitó su inscripción al programa primer empleo; de ellos, el 2.1% (17 mil 523 patrones) quedó inscrito. Asimismo, de los 12.7 millones de trabajadores que en promedio tenía registrados el Instituto Mexicano del Seguro Social, se determinó que el 0.4% (46 mil 132 trabajadores) estaba registrado en el programa y el Instituto

realizó el pago del subsidio al 0.1% (12 mil 284 trabajadores) correspondiente a 1 mil 405 patrones que los habían registrado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social creó un fondo de reserva, en el cual depositó los recursos asignados al programa por 999.9 millones de pesos, el 33.3% de lo presupuestado en 2007 (3 mil millones de pesos). Asimismo, se comprobó que los gastos de operación del programa fueron superiores en 25.2% a los pagos de subsidios realizados.

Regulación y supervisión de Guarderías Instituto Mexicano del Seguro Social-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Auditoría 08-1-00GYR-06-1115). El Órgano de Fiscalización dictaminó que las entidades no cumplieron con los objetivos institucionales, en cada caso. En el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Seguro Social no establece la contratación del servicio de guardería a particulares, situación que se efectúa debido a que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social autorizó al Director General a realizarlas. No obstante, éste ha delegado tal responsabilidad en algunos casos, a los representantes legales del Instituto, sin tener ambas facultades expresas para pactar este tipo de convenios o contratos.

De los 59 contratos suscritos en 2008 para la prestación del servicio de guardería, se comprobó que el Instituto no garantiza la seguridad e integridad de la población infantil, debido a que el prestador de servicios no se encuentra obligado a cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas referentes a la asistencia social para menores y adultos mayores; para la atención de la salud del niño; para las prácticas de higiene y sanidad en la preparación de alimentos en establecimientos fijos; y la normativa sobre protección civil, federal y estatal.

Asimismo, de los 59 contratos se constató que 3 prestadores de servicios no exhibieron la fianza establecida en las licitaciones públicas y otros 5 la presentaron con retraso de 55 a 383 días, sin que el Instituto Mexicano del Seguro Social hubiese rescindido los contratos; sólo en un caso fue rescindido por este motivo, con lo que se incumplieron las bases de licitación.

También se comprobó que el Instituto mantiene un insuficiente programa de supervisión de guarderías en las Delegaciones, puesto que en algunas de ellas se encuentran incompletos y en otras no fueron autorizados para iniciarse. Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación realizó diversas visitas a guarderías contratadas con particulares, seleccionadas al considerar los eventos trágicos del incendio del 5 de junio de 2009, (Coahuila y Sonora); una del centro del Distrito Federal y dos del sur correspondientes a Oaxaca y Yucatán, en las que se determinaron 144 incumplimientos a las guías y criterios de supervisión del Instituto Mexicano del Seguro Social y a la norma oficial para la prestación social a menores.

De las guarderías del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se comprobó que la Institución no tuvo la capacidad para ofrecer el servicio de estancias a 2 mil 535 beneficiarios (8.6%) que tenían derecho al servicio. Al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, 62 contratos vigentes en 2008 fueron firmados por los delegados estatales y los subdelegados de administración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin tener facultades expresas para suscribir los convenios toda vez que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no los prevé. Se observó que 21 adjudicaciones a prestadores de servicios, no establecen la obligación de cumplir con las normas de protección civil federales, estatales, municipales o las que hubiera determinado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que aseguren la integridad física de los menores contra riesgos.

En la inspección realizada por la Auditoría Superior de la Federación a 60 guarderías se observó que, en contravención de las normas de protección civil, muchas de ellas presentaron una o varias de las siguientes irregularidades: existían cables de alta tensión a menos de 10 metros del acceso principal; se ubicaban a menos de 100 metros de gasolineras; el material de los muros era inflamable o el de los techos podría producir gases tóxicos en caso de incendio; existían contactos de corriente eléctrica descubiertos; carecían de equipos de iluminación de emergencia y de depósitos de agua para siniestros; incumplían las especificaciones de las salidas de emergencia; y las puertas de acceso se encontraban obstruidas.

Revisión a la Unidad de Medicina Familiar 10 consultorios en Uruapan, Estado de Michoacán. (Auditoría 08-1-00GYR-04-0440). La Auditoría Superior de la Federación determinó que la entidad fiscalizada no cumplió con las buenas prácticas establecidas en la normatividad institucional, puesto que autorizó los pagos del ajuste al costo indirecto de concurso derivado de una planeación deficiente en el contrato, y no se contó con un proyecto ejecutivo completo para el desarrollo de los trabajos en la obra; asimismo, se autorizaron cargos adicionales de obra pública, sin contar con la suficiente información que ayudara a optimizar los recursos públicos.

Revisión a la Unidad de Medicina Familiar 10 consultorios en Zamora, Estado de Michoacán (Auditoría 08-1-00GYR-04-0430). Se determinó que la entidad fiscalizada no cumplió con las buenas prácticas establecidas en la normatividad institucional, puesto que no garantizó la seguridad estructural del inmueble al considerar los parámetros de diseño adecuados; realizó pagos improcedentes por 5.3 millones de pesos al autorizar precios extraordinarios que ya estaban incluidos en el catálogo original; 4.1 millones de pesos por autorizar incorrectamente la modificación de los porcentajes de costo indirecto, financiamiento y cargo por utilidad; y 3.5 millones de pesos, por no presentar evidencia documental que acredite la procedencia del ajuste al costo indirecto y financiamiento. Esta revisión fue la segunda de mayor impacto de recuperaciones determinadas en el sector.

Revisión a la Unidad de Medicina Familiar 10 consultorios y Unidad Médica de Atención Ambulatoria, en Gómez Palacio, Estado de Durango (Auditoría 08-1-00GYR-04-0424). Se determinó que la entidad fiscalizada autorizó pagos improcedentes por 4.3 millones de pesos por mala calidad, así como autorización de precios unitarios extraordinarios por 4.0 millones de pesos, sin verificar que ya estaban previstos en el catálogo y sin fundar y motivar técnicamente las causas que le dieron origen; 647.7 miles de pesos, sin que se realizaran las pruebas de control de calidad del recubrimiento intumesciente, además de que en el conjunto médico no se ha puesto en operación la Unidad Médica de Atención Ambulatoria.

Revisión a la Unidad de Medicina Familiar 10 consultorios y Unidad Médica de Atención Ambulatoria, en Saltillo, Estado de Coahuila (Auditoría 08-1-00GYR-04-0425). La Auditoría Superior de la Federación determinó que la entidad fiscalizada no cumplió con las buenas prácticas establecidas en la normatividad institucional, debido a que no verificó la terminación de los trabajos y no vigiló que el área operativa las recibiera en condiciones.

También incluyó indebidamente gastos en el costo indirecto de concurso; pagos improcedentes de trabajos que no cumplieron con la calidad especificada, así como modificaciones al proyecto original lo que ocasionó desmantelamientos y el retiro de los trabajos que ya habían sido autorizados, ejecutados y pagados. En esta revisión, la Auditoría Superior de la Federación generó el mayor impacto de recuperaciones determinadas y el mayor número de pliegos de observaciones.

Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado

Auditoría de desempeño a las actividades institucionales relacionadas con la prestación de servicios de salud a la persona (Auditoría 08-1-00GYN-07-0225). La Auditoría Superior de la Federación estableció que la entidad cumplió con salvedad las buenas prácticas establecidas en la normatividad, ya que los indicadores formulados no permitieron medir el cumplimiento de los objetivos debido a que solamente cuantificaban las acciones y en 14 programas no hubo objetivos, ni indicadores de desempeño.

En cuanto a las finanzas, el Instituto registró un déficit de operación de 9 mil 925.0 millones de pesos en su Fondo Médico, dos veces más que lo registrado un año previo, debido a la inclusión de las reservas financieras en el gasto y a que los ingresos por cuotas y aportaciones resultaron insuficientes para cubrir el costo de la atención de pensionados y sus familiares. De seguir esta tendencia, la Auditoría Superior de la Federación calcula que para 2012 este déficit ascenderá a 14 mil 159.9 millones de pesos.

En materia de operación, el Instituto no alcanzó el valor estándar de 91.9% en la atención curativa de los egresos de pacientes por mejoría de salud en las unidades de especialidad. Tampoco contó con sistemas de información para identificar el número y el tipo de población derechohabiente que acudió a las unidades, por lo que se desconocía la cobertura de atención.

En el caso del personal de enfermería, no se alcanzó el estándar de al menos 2.90 por cada mil derechohabientes, ya que tenía 2.45 enfermeras; también se registraron 0.76 camas por cada mil derechohabientes, cantidad menor al estándar de 0.82 camas y sólo se certificaron 3 de las 64 unidades médicas previstas para 2008, lo que representó el 4.7%, alcanzando un total de 24 (4.2%) unidades médicas certificadas de las 568 donde se prestaron los servicios.

Continuación del Hospital General de 140 camas Emiliano Zapata en Cuernavaca, Estado de Morelos (Auditoría 08-1-00GYN-04-0472). La Auditoría Superior de la Federación determinó que la entidad fiscalizada no cumplió con las buenas prácticas establecidas en la normatividad institucional, puesto que la obra no contó con las licencias de construcción actualizadas; se determinaron pagos indebidos de 797 mil pesos por obra no ejecutada; 6.7 millones de pesos por equipo que no está en operación; y 3.1 millones de pesos por diferencia en cuantificación de volúmenes de obra. Esta entidad fue la tercera con mayor impacto económico en las recuperaciones determinadas en el sector Entidades No Coordinadas Sectorialmente.

Comisión Nacional de Vivienda

Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda (Auditoría 08-1-00HDB-07-0139). La Auditoría Superior de la Federación detectó falta de indicadores para tener una visión clara de la población objetivo del programa, la justificación en las metas establecidas y falta de difusión en la operatividad. Frente a la ausencia de indicadores, se detectó que el programa responde más a condiciones de la oferta (los ingresos mínimos requeridos por los ejecutores para el otorgamiento del crédito) que a condiciones de la demanda (población en pobreza), incumpliendo así con el objetivo para el cual fue creado.

La falta de programación de la distribución de los subsidios con base en las necesidades de vivienda, ocasionó que el programa tuviera una escasa cobertura en la adquisición de vivienda en entidades federativas con mayores necesidades, tal y como sucedió en el Estado de México, que de 108 mil 812 viviendas que se requerían, se le otorgaron sólo 4 mil 781 (4.4%) apoyos de subsidios para vivienda nueva, mientras que en Yucatán, de las 12 mil 061 viviendas que se necesitaban, se le

otorgaron 6 mil 157 (51.0%) subsidios. Situaciones similares se registraron en Jalisco, Veracruz y Puebla.

Respecto de la operación en 2008, la Comisión Nacional de Vivienda entregó 228 mil 430 subsidios a personas de bajos ingresos de acuerdo con sus reglas de operación; de ellos, el 63.7% (145,558 subsidios) fueron hogares que no estaban en situación de pobreza, incumpliendo así la ley.

La Comisión Nacional de Vivienda incluyó 1 mil 744 registros duplicados en el padrón de beneficiarios, ya que, en esos casos, se registraron las parcialidades ministradas del subsidio, en lugar del registro nominal. De una muestra analizada de 455 expedientes, se observó que de 269 subsidios de la modalidad de adquisición de vivienda (59.1% de la muestra), 91 (20.0%) registraron montos inferiores al mínimo obligatorio de ahorro aportado por el beneficiario en esa modalidad habitacional y 35 (7.7%) contaron con documentos de recepción del beneficiario con errores de tipo de modalidad, incumpliendo las reglas de operación.

Sobre la aplicación de los recursos, el programa ejerció 4 mil 984.3 millones de pesos, cifra que representó 63.8% más que el presupuesto original de 3 mil 042.5 millones de pesos, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó ampliaciones por un monto de 1 mil 941.8 millones de pesos.

Del total de los recursos erogados en 2008, se reintegraron a la Tesorería de la Federación 121.6 millones de pesos (2.4% del total de recursos) en forma extemporánea, sin que se reportaran en la Cuenta Pública, en contravención de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

FUNCIÓN GOBIERNO

Poder Legislativo

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación realizó 2 auditorías, una a la Cámara de Diputados y una a la Cámara de Senadores, ambas fueron financieras y de cumplimiento, cuyos objetivos fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a cada una de las Cámaras, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación realizó a este Poder 20 Observaciones, que promovieron 21 acciones, siendo 16 Recomendaciones y 5 Solicitudes de Aclaración-Recuperación. La mayor recurrencia de irregularidades observado fue de 87, correspondiendo 23 a Desempeño Institucional (15 de Parámetros de Desempeño y 8 de Sistemas de Información y Registro); 35 a Ingreso y Gasto (8 a Servicios Personales, 23 a Adquisiciones y Arrendamientos y 4 a Ingresos y Deuda Pública); 16 a Patrimonio (10 a Disponibilidades, 1 Bienes de Consumo, 1 Activos Fijos y 4 Pasivos) y 13 a Recursos transferidos a Programas, Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos.

En lo que corresponde a la Cámara de Diputados (**Auditoría: 08-0-01100-02-0264**), la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, dicha Cámara cumplió, en las operaciones examinadas, con las disposiciones normativas aplicables a la ejecución, control, comprobación y pago del presupuesto asignado en el 2008, sin embargo, observa entre otros aspectos que existen debilidades de control interno en relación al otorgamiento de la prestación relativa a la tarea legislativa que realizan en función del lugar de origen; el no reintegro a Tesorería de la Federación sobre presupuesto no devengado, y la Auditoría Superior de la Federación considera que existe un retroceso en cuanto a la normativa que regula el ejercicio la partida 3827

“Asignación a los Grupos Parlamentarios”, al permitir ampliaciones al presupuesto original autorizado.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores (**Auditoría: 08-0-01200-02-0210**), la Auditoría Superior de la Federación considera que cumplió, en las operaciones examinadas, con las disposiciones normativas aplicables a la ejecución, control, comprobación y pago del presupuesto asignado en 2008, sin embargo de igual forma observa que existen debilidades de control interno en relación al otorgamiento de prestaciones relativa a la tarea legislativa que realizan en función del lugar de origen; además, no se tienen límites precisos para el reembolso de gastos médicos de senadores que no son cubiertos por la póliza de seguros de gastos médicos que se tiene contratada, y no se tuvo acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos que se destinan a la partida 3827 “Asignación a los Grupos Parlamentarios”.

Poder Judicial

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación realizó 2 Auditorías a este Poder, 1 de Desempeño y 1 financiera y de cumplimiento.

La Auditoría Superior de la Federación le realizó 23 Observaciones, que promovieron 29 acciones, siendo 13 Recomendaciones, 13 Recomendaciones al Desempeño, y 3 Solicitudes de Aclaración-Recuperación. La mayor recurrencia de irregularidades observado fue de 29, correspondiendo 6 a Desempeño Institucional (5 de Parámetros de Desempeño y 1 de Sistemas de Información y Registro); 14 a Ingreso y Gasto (2 a Servicios Personales y 12 a Adquisiciones y Arrendamientos); y 9 a Patrimonio (1 Bienes de Consumo y 8 Activos Fijos).

En relación a la Auditoría de Desempeño (**08-0-03100-07-0208**) Bienes Muebles e Inmuebles del Poder Judicial de la Federación cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la administración de los bienes muebles e inmuebles, para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumplieron razonablemente con las disposiciones normativas aplicables, en materia de administración de bienes muebles e inmuebles.

Dentro de los resultados con observación destacan principalmente debilidades administrativas y de control interno, respecto de la administración y control de los bienes muebles; Respecto del control de los bienes inmuebles, en 2008 los tres entes que integran el Poder Judicial de la Federación no se coordinaron con el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, a efecto de registrar el número total de inmuebles a su cargo en el Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal; los entes que integran el Poder Judicial de la Federación no dispusieron de parámetros e indicadores para evaluar la economía con que se administraron los recursos erogados en la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles.

Respecto de la desincorporación de bienes muebles, en el Consejo de la Judicatura Federal se identificaron debilidades de control interno en la integración de expedientes y, en el caso particular del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también en el seguimiento de los acuerdos de desincorporación.

Sobre la auditoría **08-0-03110-02-0207** practicada en el Consejo de la Judicatura Federal, en relación con las Adquisiciones de Materiales, Servicios e Inversión Financiera y Ayudas, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado en los capítulos 2000 “Materiales y Suministros”, 3000 “Servicios Generales” y 7000 “Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras”, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Consejo de la Judicatura Federal cumplió con las disposiciones normativas aplicables a dichos capítulos respecto de las operaciones examinadas.

Sector Gobernación

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, las auditorías realizadas a este Sector fueron 4, de las cuales 3 se realizaron a la propia Secretaría: una de desempeño, una especial y una financiera y de cumplimiento; y la cuarta fue para el Instituto Nacional de Migración, siendo financiera y de cumplimiento.

Se realizaron 30 Observaciones, que promovieron 30 acciones, siendo 11 Recomendaciones y 19 Recomendaciones al Desempeño. La mayor recurrencia de irregularidades observada fue de 36: correspondiendo 21 a Desempeño Institucional, (20 a Parámetros de Desempeño y 1 a Sistemas de Información y Registro); 8 a Recursos Transferidos en el rubro de Programas, Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos y 7 de Ingreso y Gasto (5 de Adquisiciones y Arrendamientos y 2 de Ingresos y Deuda Pública).

De manera particular, los objetivos del Programa giran en torno a contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México; fortalecer la prevención y atención oportuna de las situaciones de contingencia que enfrente el país; fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población, y contribuir a la modernización de las instituciones públicas y la sistematización de procesos en beneficio de la población; consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad, e impulsar la actualización, adecuación y difusión del Orden Jurídico Nacional.

El Ejecutivo Federal señaló en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial correspondiente que es su deber, no sólo reconocer la identidad de cada una de las personas, sino también el proporcionarles los medios idóneos para que esta identidad sea oponible a terceros, pudiera acreditarse de manera fehaciente y se fortaleciera el ejercicio de otros derechos y obligaciones.

Al efecto consideró que para el cumplimiento de su deber, los elementos fundamentales que contribuirían, por un lado, a generar los instrumentos que permitieran conocer con precisión la estructura de la población y su movilidad, y por otro, a promover el pleno reconocimiento al derecho a la identidad de las personas, eran entre otros, la instrumentación del Registro Nacional de Población, el Programa de Asignación y Uso de la Clave Única de Registro de Población y la Cédula de Identidad.

Conforme lo observado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de la Cuenta Pública de 2008, la Secretaría de Gobernación y la de Secretaría de Relaciones Exteriores no han cumplido con las disposiciones normativas aplicables a la integración y operación del Registro Nacional de Población, así como a la expedición de la Cédula de Identidad para acreditar fehacientemente la ciudadanía mexicana. (**Auditoría 08-0-04100-07-0187**)

Lo anterior lo soporta con los resultados de su fiscalización en donde observó que para la actualización del Registro Nacional de Población, en la Base de Datos Nacional de la Clave Única de Registro de Población, la Secretaría de Gobernación registró a 152.5 millones de personas, 43.5% más que los 106.2 millones de habitantes que el Consejo Nacional de Población proyectó para 2008, ya que consignó los nacimientos que los registros civiles reportaron desde 1930, pero no las defunciones. Asimismo, del Informe del resultado se observa que de las 152.5 millones de Clave Única de Registro de Población, el 9% resultaron penalizadas por 12 factores de riesgo, lo que significó que en 13.7 millones de Clave Única de Registro de Población existió la posibilidad de que la clave no identificara en forma individual a las personas. También en esta base de datos no se permitió identificar a los mexicanos domiciliados en el extranjero.

La Comisión de Vigilancia señala en su documento de análisis, que la Secretaría de Gobernación reconoció que el Registro Nacional de Población adolecía de datos confiables, por lo que se comprometió a consolidar dicho Registro en un plazo máximo no mayor de tres años, a fin de integrar en un solo sistema, el Servicio Nacional de Identificación Personal para prevenir el fraude y el robo de identidad, factores que afectan la seguridad pública. Así mismo señala que para marzo de 2010, esta Secretaría informó que aún trabajaba para la debida integración de este Registro, a fin de garantizar el derecho a la identidad de la población, ya que éste resulta el medio primario e indispensable para ejercer los demás derechos fundamentales.

Es innegable aseverar la falta de capacidad de las instancias gubernamentales para cumplir con su deber conforme a su compromiso, las deficiencias en la implementación correcta de los elementos que consideran fundamentales para su cumplimiento, lo hacen evidente, aún falta mucho para otorgar la certeza jurídica a los residentes en el país y a los nacionales residentes en el extranjero.

Sector Función Pública

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, al sector Función Pública se le practicaron 3 auditorías de desempeño, de las cuales dos fueron a la Secretaría de la Función Pública y una al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

En las revisiones de desempeño practicadas a la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación emitió dictámenes con opinión con salvedad, en los que señala que la entidad fiscalizada cumplió de manera general con los objetivos y programas previstos. Llama la atención que en las mismas se hayan determinado irregularidades relevantes que motivaron sólo la promoción de recomendaciones al desempeño. **Auditoría: 08-0-27100-07-0212 y Auditoría: 08-0-27100-07-1154.**

Dada la gravedad de las observaciones que fueron determinadas en las auditorías de desempeño, en éste y en otros sectores, será pertinente que se promuevan revisiones complementarias que permitan no sólo corregir las irregularidades de carácter preventivo, sino también las sanciones que en su caso procedan.

Un resultado importante en la fiscalización a la Secretaría de la Función Pública, es la necesidad de establecer una política de remuneraciones para los servidores públicos, que consolide todas las percepciones y considere tabuladores únicos de carácter universal, con límites mínimos y máximos, a fin de evitar pagos adicionales por conceptos no contemplados en la norma general.

El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro y control de las concesiones y autorizaciones otorgadas sobre el

uso y aprovechamiento de inmuebles federales, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de avanzar en la modernización y eficiencia de los procesos administrativos y de atención a la ciudadanía. **Auditoría: 08-0-27A00-07-0526.**

Sector Seguridad Pública

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 7 auditorías al Sector, mismo número que las revisiones practicadas el año previo. Las entidades fiscalizadas fueron la Secretaría de Seguridad Pública (3 revisiones, una de desempeño, una especial y una de regularidad), la Policía Federal Preventiva (una revisión de regularidad) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (3 revisiones, una de desempeño y dos especiales).

De la revisión al ejercicio 2008, la Auditoría Superior de la Federación emitió un total de 72 observaciones. Derivado de las observaciones determinadas, se promovieron 112 acciones (24 acciones más que en 2007): 94 acciones preventivas (66 recomendaciones y 28 recomendaciones al desempeño), y 18 correctivas (5 solicitudes de aclaración, 12 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y un pliego de observaciones a la Secretaría de Seguridad Pública).

En promedio, se emitieron 24 observaciones y 37 acciones por ente auditado, mientras que por auditoría fue de 10 observaciones y 16 acciones. Dentro de los entes fiscalizados, la Secretaría de Seguridad Pública fue el ente con el mayor número de observaciones con 34, equivalente al 47.2% de las observaciones emitidas, seguida del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Federal Preventiva, con 19 observaciones cada una.

De todo ésta tarea de fiscalización, resulta destacable en primer término que ninguno de los dictámenes emitidos por la Auditoría Superior de la Federación resultó con opinión limpia, ya que de las tres revisiones efectuadas a la Secretaría de Seguridad Pública, dos tuvieron opinión con salvedad y una opinión negativa, exactamente en la misma proporción que las tres revisiones realizadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los temas abordados en las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación fueron de asuntos relevantes de las entidades auditadas, tales como seguridad privada, inteligencia policial, Plataforma México, Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, Sistema Nacional de Seguridad Pública y Fideicomiso para la Plataforma de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento de Seguridad Pública y de Aeronaves.

Esta dictaminadora coincide con el Informe de la Comisión de Vigilancia cuando afirma que los resultados de la fiscalización superior en el sector no alcanzan para disponer de un diagnóstico integral de la seguridad pública en México, o para evaluar la calidad del gasto que se ejerce en el sector. Tal situación hace difícil determinar las áreas de oportunidad críticas que deben ser motivo de mejoras sustantivas a nivel de sector, así como las áreas de opacidad que propician la recurrencia de irregularidades en el mismo.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Auditoría Especial. (Auditoría 08-0-36D00-6-1114). La Auditoría Superior de la Federación determinó un subejercicio en el presupuesto asignado a las 32 Entidades Federativas del país que se distribuyen a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por un monto de 3 mil 603.6 millones de pesos, que corresponde al 45.6% del

monto total asignado que fue de 7 mil 901.9 millones de pesos. Cabe comentar que el subejercicio se detectó en todos los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esa misma auditoría se desprende que las 5 entidades federativas con mayor subejercicio fueron: Querétaro (89.3%), Baja California Sur (68.9%), Sinaloa (61.8%), Distrito Federal (60.1%) y México (60.1%); mientras que los 5 estados con menor subejercicio fueron: Colima (16.3%), Yucatán (16.6%), Tabasco (16.9%), Sonora (20.4%) y Tlaxcala (28.8%). El dictamen de la Auditoría Superior de la Federación fue con opinión negativa.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Plataforma México. Auditoría de desempeño (Auditoría 08-0-36D00-7-0957). La Auditoría Superior de la Federación comprobó que el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública no se actualizó debidamente, ya que de los seis registros evaluados, en el de Personal de Seguridad Pública (16.7%) la meta se superó, al pasar de 95.0% a 97.3%; en 2 (33.3%) las metas se cumplieron parcialmente: en el de Personal de Seguridad Privada en 79.7%, y en el de Procesados y Sentenciados en 57.3%; en el Registro Nacional de Armamento y Equipo (16.7%) no se registraron avances, y en 2 (33.3%): de Mandamientos Judiciales, y de Huellas Dactilares, el sistema no estableció el universo por conformar con dichos registros, por lo que no fue posible verificar el grado en que se cumplieron sus metas, en términos de los anexos técnicos del eje del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública de los convenios de coordinación en materia de seguridad pública, suscritos por la Federación y las 32 entidades federativas en 2008.

Asimismo, el 49% de los municipios y demarcaciones del Distrito Federal beneficiados por el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsidio para la Seguridad Pública Municipal) no contaron con un centro de captura del Informe Policial Homologado, a la vez que cumplieron, en promedio, el 98.3% (11,782) las metas reportadas como modificadas en sus actas de avance físico-financiero al 31 de diciembre de 2008. La Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública erogaron 1 mil 188.5 millones de pesos en la ejecución de acciones para Plataforma México, que significaron el 58.2% del presupuesto aprobado (2 mil 0420.3 millones de pesos) para ese fin, pero no fue posible determinar el costo del programa porque el sistema de contabilidad de la Secretaría careció de registros contables y presupuestarios que proporcionen elementos para evaluar los presupuestos y los programas con base en sus objetivos y metas. El dictamen de la Auditoría Superior de la Federación fue de opinión con salvedad.

Policía Federal Preventiva. Adquisiciones para Seguridad Pública. Auditoría financiera y de cumplimiento (Auditoría 08-0-36C00-02-0195). Se determinaron recuperaciones probables por 244.1 millones de pesos por falta de documentación comprobatoria original y bienes no presentados; asimismo, se llevaron a cabo adjudicaciones directas sin realizar sondeos de mercado; se adquirieron unidades vehiculares por 1.1 millones de pesos que no se pueden verificar físicamente, así como armamento por 3.2

Sector Procuraduría General de la República

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó 4 auditorías financieras y de cumplimiento a la Procuraduría General de la República, el doble de las revisiones realizadas en la fiscalización del año previo.

Los resultados de las auditorías practicadas al sector de la Procuraduría General de la República confirman la existencia de prácticas irregulares recurrentes en el ejercicio de recursos por parte de

la dependencia. Sin embargo, no fue posible determinar si la dependencia auditada cumplió o no su tarea sustantiva, ni tampoco el grado de cumplimiento de sus programas y metas y su aportación en el avance de cumplimiento del programa sectorial.

La Procuraduría General de la República no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control y registro de los recursos del Mandato de Administración y Pago para Programas de Procuración de Justicia de la PGR; los recursos del mandato no se aplicaron de manera eficaz y eficiente para los fines que fueron destinados; y se asignaron recursos al mandato provenientes de remanentes (economías y subejercicios) con la finalidad de evitar la concentración de recursos en la Tesorería de la Federación al cierre del ejercicio presupuestal, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en la política de gasto de orientar la asignación de recursos presupuestarios a la obtención de resultados. **Auditoría: 08-0-17100-02-0245.**

Sector Defensa Nacional

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación realizó 10 Auditorías a este Sector, 3 son financieras y de cumplimiento y las 7 restantes son de Inversiones Físicas.

Se realizaron 54 Observaciones, que promovieron 60 acciones, siendo 56 Recomendaciones; 1 Solicitud de Aclaración-Recuperación y 3 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria. La mayor recurrencia de irregularidades observada fue de 60: correspondiendo 9 a Desempeño Institucional, (1 a Parámetros de Desempeño y 8 a Sistemas de Información y Registro); 5 a Recursos Transferidos en el rubro de Programas, Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos y 39 de Ingreso y Gasto (15 a Servicios Personales, 16 de Adquisiciones y Arrendamientos y 8 de Ingresos y Deuda Pública) y 7 de Patrimonio (1 de Disponibilidades y 6 de Activos Fijos).

La Auditoría Superior de la Federación observó en su fiscalización a los Egresos Presupuestales del Capítulo 1000, Servicios Personales, **(08-0-07100-02-0236)**, que la Secretaría de la Defensa Nacional no contó en el ejercicio 2008 con una adecuada planeación, programación y presupuestación de su gasto; no cuenta con un sistema único de nómina; no se cubrieron algunos impuestos locales y se omitieron algunos enteros de prestaciones sociales.

En la Auditoría al Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar **(08-0-07100-02-0238)** la Auditoría Superior de la Federación observó que las operaciones que se realizaron con cargo en el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar, desde el otorgamiento de los recursos presupuestales hasta su aplicación, no se registraron ni revelaron en la contabilidad de la entidad fiscalizada; en los procesos de adjudicación hubo algunas violaciones a la ley de la materia; diversos bienes que le fueron donados a la dependencia no están inventariados y, por consiguiente, no están reconocidos en el patrimonio de la entidad fiscalizada; el gasto de inversión realizado con cargo en los recursos del fideicomiso no se consideró en ningún programa de inversión, por lo que se omitió su registro en la cartera de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sector Marina

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación realizó 3 Auditorías a este Sector, 1 es financieras y de cumplimiento y 2 son de Inversiones Físicas. Se realizaron 22 Observaciones, que promovieron 37 acciones, siendo 34 Recomendaciones; 1

Solicitud de Aclaración-Recuperación y 3 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria. La mayor recurrencia de irregularidades observada fue de 37: correspondiendo 25 a Desempeño Institucional en el rubro de Sistemas de Información y Registro; 8 en Patrimonio en el rubro de Activos Fijos; y 4 en Ingreso y Gasto correspondiendo al rubro de Obra Pública.

Conforme a la auditorías practicadas a la Secretaría de Marina, destaca la relativa al Estado de Situación Financiera-Activo Fijo, **(08-0-13-100-02-0233)** en virtud de que la Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales la Secretaría de Marina no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro contable del rubro de activo fijo respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación en donde se encuentran, entre otras, las operaciones relativas a los bienes patrimoniales que no están registradas de acuerdo con las disposiciones generales y con los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y, en algunos casos, dichos registros no están respaldados en la documentación justificativa, comprobatoria y de soporte, ni por los documentos autorizados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; los controles internos establecidos para los bienes instrumentales no coinciden con la contabilidad; las cuentas no son conciliadas y depuradas debido a la falta de inventarios físicos y no se efectúan con oportunidad los registros por los movimientos de los bienes.

Sector Relaciones Exteriores

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2008, al Sector Relaciones Exteriores se le practicaron 4 auditorías, de las cuales 2 fueron de desempeño y 2 financieras y de cumplimiento.

Como resultado de las auditorías practicadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores la Auditoría Superior de la Federación le determinó un total de 38 observaciones que dieron lugar a 58 acciones promovidas, de las cuales 56 fueron recomendaciones, 1 solicitud de aclaración y 1 pliego de observaciones. La mayor recurrencia de irregularidades observada fue de 39; correspondiendo 28 a Desempeño Institucional, (26 a Parámetros de Desempeño y 2 a Sistemas de Información y Registro); y 1 a Patrimonio sobre Activo Fijo.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación concluyó en la Auditoría del Desempeño realizada a esta Secretaría sobre Tratados Internacionales de Materia de Seguridad Pública, **(08-0-05100-7-0179)** que para 2008, dicha Dependencia no dispuso de indicadores para evaluar su participación en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados suscritos por México en materia de seguridad pública y de narcotráfico.

Bien es cierto que señaló que en términos generales, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República **cumplieron razonablemente** con las disposiciones normativas aplicables a los tratados internacionales de seguridad pública, pero también lo es, que cuando no quedan perfectamente establecidas en las normativas internas las áreas responsables de dar seguimiento a los compromisos establecidos en los tratados internacionales, se desvirtúan los contenidos y se evaden las responsabilidades. No se trata solo de firmar documentos, sino de llevar un irrestricto cumplimiento de los compromisos adquiridos en ellos en beneficio de nuestra sociedad.

En la auditoría practicada a la Embajada de México en Estados Unidos, Auditoría de desempeño **(08-0-05100-7-0508)**, se determinó que algunos de los programas carecen de indicadores de gestión y de metas que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos. Las unidades de medida y los porcentajes de cumplimiento de algunos, no son consistentes en los reportes que emiten la

Embajada y la Sección Consular en el “Sistema para la Gestión Programática Presupuestaria de las Representaciones de México en el Extranjero”.

Órganos Autónomos

Instituto Federal Electoral

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, el Instituto Federal Electoral fue sujeto de una **Auditoría de situación excepcional sobre los equipos adquiridos y servicios contratados con la empresa “Grupo de Tecnología Cibernética, S.A. de C.V.”, relativos a la adquisición de la solución integral para la verificación y monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral (Auditoría 08-0-22100-9-1156)**. Por su naturaleza legal, no contiene observaciones ni acciones, ya que su finalidad es atender en primera instancia las denuncias fundadas que se presentan a la Auditoría Superior de la Federación en los que se presume el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío.

La solicitud de revisión versó sobre la adquisición de equipos y contratación de servicios con la citada empresa por un monto de 29.6 millones de dólares que, al tipo de cambio de la fecha de pago, equivalió a 406.2 millones de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación concluyó que el informe de situación excepcional fue presentado por el Instituto Federal Electoral dentro del plazo de 30 días hábiles; sin embargo, la entidad de fiscalización superior no realizó el análisis del informe y sus anexos, entregados por el Instituto Federal Electoral en noviembre de 2009, limitándose a indicar que “Una vez realizado el análisis del informe y sus 74 anexos, la Auditoría Superior de la Federación analizará la procedencia o no de practicar una auditoría sobre la adquisición de equipos y contratación de servicios con la empresa “Grupo de Tecnología Cibernética, S.A. de C.V.”, relativos a la solución integral para la verificación y monitoreo de la transmisión de tiempos oficiales en materia electoral, en la revisión de la Cuenta Pública 2009.”

En concordancia con el criterio sostenido por la Comisión de Vigilancia en su Informe, esta dictaminadora considera trascendente que la Auditoría Superior de la Federación dé seguimiento a la Auditoría de Situación Excepcional practicada al Instituto Federal Electoral y, en consecuencia, ordene la práctica de las auditorías de desempeño, financieras y de cumplimiento y de cualquier otra naturaleza que se requiera, a efecto de verificar la adecuación al marco legal de las acciones realizadas, relativas a los servicios contratados por el Instituto para cumplir con sus obligaciones de monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral.

ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales) practicaron un total de 515 auditorías a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios por la vía de los ramos generales 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. Con relación a la revisión de la Cuenta Pública 2007, se observó una disminución de 29 auditorías (544 contra 515).

Es de destacarse que al igual que en años anteriores, la Auditoría Superior de la Federación no recibió tres auditorías del Ramo General 33 solicitadas a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales de los estados de Guanajuato y Puebla: una a los recursos ejercidos por el Gobierno del Estado de Guanajuato (Fondo de Aportaciones Múltiples), y dos a los recursos ejercidos por los municipios de Quecholac (Fondo de Infraestructura Social Municipal) y San Martín Texmelucan (Fondo de Fortalecimiento Municipal Distrito Federal), ambas del estado de Puebla, argumentando que no habían sido aprobados por el Congreso local. De esta forma, el número de auditorías efectivamente realizadas a las entidades federativas y municipios fue de 512.

De las 515 auditorías practicadas, la Auditoría Superior de la Federación realizó el 70.7% (364 auditorías) y, por su parte, las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales practicaron el 29.3% restante (151 auditorías). La fiscalización a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios se orientó atendiendo la cuantía de los recursos asignados a cada ramo.

De las 515 revisiones, 452 se orientaron a fiscalizar los fondos del Ramo 33 (87.8% del total), 45 revisiones a conceptos del Ramo 23 (8.7%), 11 al Ramo 36 Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (2.1%), y 7 revisiones dirigidas a fiscalizar recursos federales transferidos por la vía de Convenios (1.4%).

En el caso de las 452 auditorías al Ramo 33, debe comentarse que 31 de ellas fueron para evaluar la aplicación de los recursos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en igual número de estados, señalando que la Auditoría Superior de la Federación también practicó una auditoría a la Secretaría de Educación Pública para revisar el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Distrito Federal, de tal manera que las 32 entidades fueron fiscalizadas en ese fondo. También se practicaron 32 revisiones al Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud es decir a todas las entidades, 180 auditorías al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 65 al Fondo de Fortalecimiento Municipal-Distrito Federal, 59 al Fondo de Aportaciones Múltiples, 21 al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, 32 al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y 32 al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Por su parte, de las 45 revisiones al Ramo 23, se practicaron 27 al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, 11 al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y 7 al Fondo Metropolitano.

Por tipo de auditoría, se practicaron 126 auditorías de Desempeño al Ramo General 33, de las cuales, 99 se concentraron en los Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, en todos las entidades federativas de la República y 27 en el Fondo de Aportaciones Múltiples, a las acciones estratégicas de escuelas, aulas y albergues en la vertiente educación de la “Estrategia 100 X 100”.

Asimismo, se realizaron 24 auditorías de inversión física, las cuales, junto con las de desempeño, fueron practicadas en su totalidad por la Auditoría Superior de la Federación. Las restantes 365 auditorías fueron del tipo financieras y de cumplimiento, cantidad que representó el 64.7% del total de revisiones de su tipo en toda la revisión de la Cuenta Pública 2008.

Al comparar el monto de recursos recibidos respecto del número de auditorías, se observan algunas diferencias. Mientras que los estados de México, Veracruz, Chiapas, Jalisco y Oaxaca, fueron los más beneficiados por los recursos transferidos por parte de la Federación, los más auditados fueron Chiapas con 26 auditorías (incluidas las del Ramo 23), Veracruz con 25, Oaxaca con 24 y Puebla con 19 revisiones. Estado de México y Jalisco recibieron 17 y 16 revisiones, respectivamente.

Por su parte, los menos fiscalizadas fueron el Distrito Federal con 10 auditorías (más una practicada en la Secretaría de Educación Pública al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal-Distrito Federal), Baja California Sur con 11, Tlaxcala con 12 y Colima, Durango y Quintana Roo con 13 auditorías. Cabe señalar que en el ejercicio previo el Distrito Federal fue sujeto a 21 revisiones.

De los fondos del Ramo General 33, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud se revisaron en los 32 estados, y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en 31 estados. Fondo de Fortalecimiento Municipal-Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas también se auditaron en las 32 entidades federativas y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en 21.

Por lo que hace a los recursos del Ramo General 23, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal se revisó en 27 entidades, el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en 11 y el Fondo Metropolitano en 7 entidades.

Los fondos más auditados fueron del Ramo 33: Fondo de Infraestructura Social Municipal con 149 revisiones, Fondo de Fortalecimiento Municipal para el Distrito Federal con 65 y Fondo de Aportaciones Múltiples con 59 auditorías. A los que menos auditorías se les practicó fueron: el Fondo Metropolitano con 7 (del Ramo 23), y Convenios y otros con 7 también. Le siguieron Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (del Ramo 23) y Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (del Ramo 36), con 11 revisiones cada uno.

Derivado de las 515 auditorías practicadas a entidades federativas y municipios, se emitieron 4 mil 975 observaciones (contra 6 mil 546 en 2007), de las cuales 3 mil 277 observaciones derivaron de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (65.9%) y 1 mil 698 de las auditorías solicitadas a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (34.1%).

De las observaciones emitidas, se promovieron 5 mil 119 acciones, de las cuales 3 mil 421 fueron emitidas directamente por la Auditoría Superior de la Federación (66.9%) y 1 mil 698 por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (33.1%). Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación emitió 3 observaciones que generaron 3 recomendaciones, en relación con los tres informes de auditoría que no fueron remitidos por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales de Guanajuato y Puebla.

Es de llamar la atención que 28 entidades federativas registraron más de 100 y hasta 243 observaciones; entre éstas destacaron: Querétaro (243 observaciones), San Luis Potosí (239), Durango (236) y Nayarit (235). El Distrito Federal fue objeto de 201 observaciones (en apenas 10 revisiones), lo que implicó ser la entidad con mayor cantidad de observaciones en promedio por auditoría con 20.1, le siguió Durango (18.1 observaciones por auditoría), Baja California Sur (15.7), Querétaro (15.1), Nayarit (14.7), San Luis Potosí (13.3), Hidalgo (13.2), Guerrero (12.9) y Michoacán (12.8).

Del total de acciones promovidas (5 mil 119), se emitieron 3 mil 454 recomendaciones (67.5% del total de acciones), 937 pliegos de observaciones (18.4%), 670 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (13.0%), 38 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (0.8%), 17 solicitudes de aclaración (0.3%), y tres denuncias de hechos al Gobierno del estado de Guerrero.

La Auditoría Superior de la Federación refiere que entre las acciones de mejora instrumentadas para fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008, destaca el avance en la homologación de las observaciones acciones emitidas por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales con las de la Auditoría Superior de la Federación, por ramo, fondo y entidad federativa, concluyendo que de las 1 mil 698 acciones promovidas por los órganos locales, 775 (45.6%) fueron recomendaciones, 442 (26.0) pliegos de observaciones, 188 (11.1%) promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 20 (1.2%) solicitudes de aclaración, una denuncia de hechos y 272 (16.0%) otras no especificadas.

La Auditoría Superior de la Federación reportó que la cuantificación monetaria de las observaciones determinadas en las 515 revisiones a recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios ascendió a 18 mil 408.2 millones de pesos, de los cuales 16 mil 853.4 millones fueron determinados por la Auditoría Superior de la Federación y 1 mil 554.8 millones de pesos por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales.

Cabe señalar que, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la cuantificación monetaria de las observaciones, no implica necesariamente resarcimientos o daños patrimoniales al erario, o bien fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, pues su situación definitiva será establecida una vez que los entes fiscalizados entreguen, en un lapso predeterminado, las evidencias y documentación soporte respectiva.

El Informe señala que se determinaron recuperaciones por 18 mil 380.3 millones de pesos, de los cuales se han operado 4 mil 778.9 millones y se tienen como recuperaciones probables 13 mil 601.4 millones de pesos.

De acuerdo con el informe de la Auditoría Superior de la Federación, de las 515 auditorías practicadas, 122 (23.7% del total) tuvieron dictamen limpio, esto es, que no fueron observadas o que las observaciones determinadas fueron de carácter administrativo, de control interno o normativas que no afectaron de manera sustancial las operaciones revisadas.

Asimismo, 191 auditorías (37.1% del total) tuvieron dictamen con salvedad, es decir, que cumplieron en lo general con las disposiciones legales y normativas aplicables, pero registraron observaciones de importancia relativa menor, o los programas presentaron debilidades que no afectaron el razonable cumplimiento de las metas y objetivos.

Del análisis se destaca que 192 auditorías, que equivalen al 37.3% del total, contaron con dictamen negativo, esto es, que los entes auditados presentaron errores y omisiones en la información financiera y/o presuntos daños o perjuicios, o ambos, o que en la ejecución de los programas hubo incumplimiento de la metas previstas que impidieron lograr sus objetivos.

Llama la atención la proporción de dictámenes negativos (casi 4 de cada 10) y el órgano fiscalizador que los emite, pues mientras la Auditoría Superior de la Federación determinó el 82.8% de los dictámenes negativos, las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales apenas calificaron el 17.2% de éstos.

La Auditoría Superior de la Federación reporta 7 auditorías en los estados de Baja California y Guerrero, en las que se abstiene de emitir opinión debido a que la entidad fiscalizada no proporcionó la información suficiente para realizar la auditoría conforme a las normas y procedimientos aplicables. En el caso del estado de Guerrero, la Auditoría Superior de la Federación presentó 3 denuncias de hechos por la falta de información para practicar las auditorías.

Por último, la Auditoría Superior de la Federación reporta 3 auditorías en las que no se emite opinión, por corresponder a informes que no remitieron las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, por no haber sido aprobados por los Congresos Locales, lo cual es un requisito de la normativa de esos estados. Destaca que los estados con peores resultados en esta materia fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, ya que de su total de dictámenes emitidos, el 50% o más fueron en sentido negativo. Esta proporción es notoriamente distinta a los casos de Campeche, Chihuahua, Sinaloa y Tabasco, ya que los dictámenes negativos representaron entre el 6 y el 14% del total de sus dictámenes que les fueron emitidos.

Del conjunto de auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación a las entidades federativas y municipios, esta Comisión seleccionó por su importancia y relevancia las siguientes:

Aguascalientes, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-01000-02-0663**) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**Auditoría 08-A-01000-02-0911**).

Baja California, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (Auditoría 08-A-02000-02-0598) y del Fondo de Aportaciones Múltiples (Auditoría 08-A-02000-02-0607).

Baja California Sur, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-03000-02-0093**) y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (**Auditoría 08-A-03000-02-0719**).

Campeche, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-04000-02-0490**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-04000-02-0667**).

Chiapas, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría: 08-A-07000-02-0600**) y del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 08-A-07000-02-0704**).

Chihuahua, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-08000-02-0601**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-08000-02-0669**).

Coahuila, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-05000-02-0094**) y del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 08-A-05000-02-0935**).

Colima, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-06000-02-0671**) y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Auditoría 08-A-06000-02-0722).

Distrito Federal, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Delegación Iztacalco (**Auditoría 08-D-09006-02-0861**) y del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, en el Gobierno del Distrito Federal (**Auditoría 08-A-09000-04-0446**).

Durango, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-10000-02-0095**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-10000-02-0673**).

Estado de México, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-15000-02-0112**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-15000-02-0678**).

Guanajuato, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-11000-02-0110**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Valle de Santiago (**Auditoría 08-D-11042-02-0814**).

Guerrero, auditorías a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Acatepec (**Auditoría 08-D-12076-02-0863**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Ayutla de los Libres (**Auditoría 08-D-12012-02-0864**).

Hidalgo, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-13000-02-0096**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-13000-02-0676**).

Jalisco, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-14000-02-0603**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-14000-02-0677**).

Michoacán, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-16000-2-0604**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-16000-02-0679**).

Morelos, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-17000-02-0097**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-17000-02-0680**).

Nayarit, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-18000-02-0098**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-18000-02-0681**).

Nuevo León, auditorías a los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (**Auditoría 08-A-19000-02-0755**) y del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-19000-02-0099**).

Oaxaca, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**Auditoría 08-A-20000-02-0744**) y del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 08-A-20000-02-1004**).

Puebla, auditorías a los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (**Auditoría 08-A-21000-02-0756**) y del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 08-A-21000-02-0712**).

Querétaro, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-22000-02-0100**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Querétaro (**Auditoría 08-D-22014-02-0823**).

Quintana Roo, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-23000-02-0101**) y del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, en el Estado de Quintana Roo (**Auditoría 08-A-23000-04-0391**).

San Luis Potosí, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-24000-02-0102**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Villa de Ramos (**Auditoría 08-D-24049-02-1026**).

Sinaloa, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-25000-02-0103**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-25000-02-0693**).

Sonora, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-26000-02-0104**) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**Auditoría 08-A-26000-02-0747**).

Tabasco, auditorías a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Comalcalco (**Auditoría 08-D-27005-02-0892**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Macuspana (**Auditoría 08-D-27012-02-0895**).

Tamaulipas, auditorías a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de González (**Auditoría 08-D-28012-02-1047**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Hidalgo (**Auditoría 08-D-28016-02-1048**).

Tlaxcala, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-29000-02-0107**) y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 08-A-29000-02-0697**).

Veracruz, auditorías a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Álamo Temapache (**Auditoría 08-D-30160-02-0905**) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Pánuco (**Auditoría 08-D-30123-02-1056**).

Yucatán, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (**Auditoría 08-A-31000-02-0732**) y recursos federales transferidos a través de Convenios de Apoyo y de Colaboración por la Secretaría de Salud (**Auditoría 08-A-31000-02-0661**).

Zacatecas, auditorías a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 08-A-32000-02-0109**) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**Auditoría 08-A-32000-02-0752**).

LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE OTORGA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

CONSIDERANDOS

Primero.- Que la Cámara de Diputados salvaguarda los intereses de los mexicanos, por tanto, a ella compete vigilar que se provea lo necesario para hacer efectivo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo, como lo establece la propia Constitución.

Segundo.- Que dos de los más eficaces instrumentos para lograrlo son la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública.

Tercero.- Que en virtud de la representación popular que detenta la Cámara de Diputados, está legitimada para señalar irregularidades, deficiencias, ineficiencias, ineficacias, opacidades e incumplimientos en el ejercicio del gasto público.

Cuarto.- Que la Auditoría Superior de la Federación emitió 987 dictámenes en sus diferentes modalidades 322 dictámenes con opinión limpia, equivalente al 32.6%; 356 dictámenes con salvedad, el 36.1% del total; 292 dictámenes con opinión negativa, es decir, el 29.6%; 12 dictámenes con abstención de opinión que representan el 1.2%, y 5 auditorías no tuvieron opinión en virtud de que tres de ellas no fueron remitidas por las Entidades de Fiscalización Superior de las legislaturas locales de Guanajuato y Puebla; y dos que fueron de situación excepcional requeridas al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Federal de Electricidad, este conjunto representa el 0.5% del total, no obstante, algunas de las irregularidades son muy graves.

Quinto.- Que el crecimiento económico durante 2008 fue del 1.3%, cifra menor al 3.7% previsto, lo que se reflejó en una contracción de la economía, mayor rezago en la generación de empleo, menor ingreso per-cápita y menor desarrollo social en términos de salud, educación, seguridad e incremento en la pobreza. El Ejecutivo Federal privilegió la estabilidad macroeconómica, no así el desarrollo económico y el bienestar social de los mexicanos.

Sexto.- Que durante 2008 el Ejecutivo Federal fue no aplicó en forma oportuna y adecuada un programa anticíclico que aminorara los fuertes embates de la desaceleración económica mundial y el retroceso del bienestar de la población.

Séptimo.- Que los objetivos de alcanzar un crecimiento económico acelerado y sostenido, crear un mayor número de empleos formales, ampliar las oportunidades de desarrollo de la población e impulsar firme y consistentemente la productividad y competitividad del país, no se alcanzaron, a pesar de que el Ejecutivo Federal tuvo condiciones excepcionalmente favorables en tiempos difíciles como ingresos adicionales por encima de lo presupuestado, una mayor capacidad de endeudamiento y equilibrio fiscal.

Octavo.- Que la sustentabilidad fiscal siguió siendo endeble debido a la dependencia de los ingresos petroleros en 2008 y no se instrumentaron políticas públicas que aminoraran los riesgos de un sustento fiscal petrolizado y que eficientaran el sistema recaudatorio del país.

Noveno.- Que en 2008, el Servicio de Administración Tributaria no presentó propuestas de una política de administración tributaria y aduanera dirigida a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, combatir la evasión fiscal, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los mismos.

Décimo.- Que el ejercicio del gasto para 2008 se caracterizó por importantes subejercicios encubiertos como economías; o bien direccionados a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos; retraso en las ministraciones de recursos sobre todo a estados y municipios; discrecionalidad y opacidad en el manejo de los recursos y falta de transparencia en términos de registro contable y destino de aplicación del gasto.

Décimo Primero.- Que la deuda bruta del sector público presupuestario se incrementó sensiblemente respecto al año 2007, llegando al 25.8% del Producto Interno Bruto, frente al 22% alcanzado para 2007, lo que tampoco se reflejó en el desarrollo económico del país.

Décimo Segundo.- Que si bien se registraron avances en el Programa PROCAMPO, el sector agropecuario sigue en crisis, presentando disminución en su participación en el Producto Interno Bruto que en el año 2008 se redujo al 3.5%.

Décimo Tercero.- Que uno de los ejes planteados por el Ejecutivo Federal para lograr un crecimiento económico sostenido, fue ampliar la cobertura en infraestructura sin embargo, el Fondo Nacional de Infraestructura en 2008 mantuvo más del 90% de sus recursos inmóviles.

Décimo Cuarto.- Que en los estados, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal se mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la recepción, administración y utilización de los recursos federales transferidos.

Décimo Quinto.- Que durante 2008 no se instrumentó una política integral orientada a la creación de empleos, por lo que no se cumplió la meta de crear 800,000 puestos de trabajo en el año, por el contrario, el número de trabajadores asegurados al término del ejercicio se redujo en 37,535, por lo que no solo no hubo generación de empleos sino que se presentó una pérdida en los mismos.

Décimo Sexto.- Que al Programa Primer Empleo se le destinaron 3 mil millones de pesos y solo subsidió poco más de 5 mil cuotas patronales promedio, durante el año, de igual número de puestos de trabajo.

Décimo Séptimo.- Que el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas al combate a la pobreza fue ineficaz. Las políticas asistencialistas que pretenden abatir la pobreza mediante apoyos en efectivo y en especie, no son suficientes para resolver un problema de carácter estructural, solo actúan como un paliativo en un reducido sector de la población.

Décimo Octavo.- Que no se avanzó lo suficiente en el cumplimiento del objetivo fundamental de la política social establecido en el Plan Nacional de Desarrollo: reducir la desigualdad social y lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades.

Décimo Noveno.- Que el gasto destinado a educación no corresponde a los resultados obtenidos en términos de aprovechamiento y calidad educativa, la formación de niños y jóvenes sigue siendo deficiente.

Vigésimo.- Que la menor proporción de recursos destinados al sector salud dentro del gasto programable, tuvo como consecuencia graves deficiencias en la cobertura, la calidad, el abasto de medicamentos y el acceso a los servicios de salud.

Vigésimo Primero.- Que el incremento del 12.5% al presupuesto destinado a seguridad pública no se vio reflejado en una menor incidencia delictiva, lo que significó ineficiencia en la aplicación de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

Vigésimo Segundo.- Que la seguridad pública siguió deteriorándose como consecuencia del incremento de los delitos violentos perpetrados por la delincuencia organizada, particularmente el homicidio, el secuestro, los delitos contra la salud, trata de personas, tráfico de armas de fuego, la extorsión y a la ineficacia en su investigación y persecución.

Vigésimo Tercero.- Que se registraron importantes subejercicios en los recursos que se transfieren a los estados y municipios en materia de seguridad pública debido entre otros factores a los tiempos de la expedición de las reglas de operación de los fondos y a la complejidad de éstas.

Vigésimo Cuarto.- Que a pesar del incremento en el índice delictivo, la Procuraduría General de la República ejerció el menor presupuesto de los últimos seis años, lo que afectó sensiblemente su estado de fuerza.

Vigésimo Quinto.- Que la Auditoría Superior de la Federación detectó entre las recurrencias más importantes corrupción sistémica organizada en las diversas áreas de la administración pública federal en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestaciones de servicios y obra pública.

Vigésimo Sexto.- Que el desarrollo de actividades al margen de las atribuciones legales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de sus servidores públicos, empieza a convertirse en una práctica recurrente para eludir la normatividad, como fueron los casos de la subrogación de contratos de servicios de guarderías infantiles a particulares por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y de la subcontratación de servicios integrales del Festejo del Bicentenario por parte del Sistema de Agencias TURISSSTE.

Vigésimo Séptimo.- Que existe falta de transparencia en la rendición de cuentas y presentación de la información, sobre todo en lo que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diversos conceptos no son claros por falta de desagregación o información con mayor detalle, lo que deja ver una estrategia de rendición de cuentas e información que permite y protege la discrecionalidad con que dicha Secretaría maneja los recursos públicos.

Vigésimo Octavo.- Que la discrecionalidad en el ejercicio del gasto genera corrupción y un alto grado de opacidad, fenómeno que se manifiesta en el manejo y aplicación de los excedentes presupuestales; otorgamiento de donativos, estímulos fiscales, permisos, concesiones y licencias; enajenación de bienes; remuneraciones de los servidores públicos; falta de cobro de los créditos fiscales y castigo de las carteras de adeudos; utilización de recursos públicos provenientes de derechos y aprovechamientos; utilización de las disponibilidades en fideicomisos; préstamos a sindicatos y contratación de créditos.

Vigésimo Noveno.- Que la revisión de la Cuenta Pública es una facultad constitucional exclusiva de la Cámara de Diputados y es también la forma de control político más importante con la que cuenta el Poder Legislativo para limitar al Poder Ejecutivo y evitar los posibles abusos y desvíos de poder.

Por lo anteriormente expuesto y fundado emite el siguiente:

DECRETO

Artículo Primero.- Se reconoce que de los 987 dictámenes elaborados por la Auditoría Superior de la Federación, 322 resultaron con opinión limpia, sin embargo, existieron también algunas irregularidades graves y recurrentes en el ejercicio del gasto y se detectaron irregularidades en el ejercicio de los recursos transferidos a estados y municipios. Los resultados de la gestión financiera no se ajustaron a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se cumplieron los objetivos de la política de gasto, los avances en el cumplimiento de los objetivos de los programas nacionales y sectoriales tuvieron un impacto marginal en beneficio de la sociedad, por lo que no existen elementos suficientes para aprobar la Cuenta Pública de 2008.

Artículo Segundo.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, DF, a los 18 días del mes de abril de 2012.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Diputados: Jesús Alfonso Navarrete Prida (rúbrica), presidente; María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (rúbrica), Jesús Alberto Cano Vélez, Juan Alberto Lastiri Quirós, Julio Castellanos Ramírez (rúbrica), Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva, Vidal Llerenas Morales (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez (rúbrica), Pedro Vázquez González, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Pedro Jiménez León, secretarios; Cruz López Aguilar (rúbrica), Georgina Trujillo Zentella (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva (rúbrica), Silvio Lagos Galindo (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas, María Esther Sherman Leño, Óscar Guillermo Levin Coppel (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), José Ramón Martel López (rúbrica), Francisco Alejandro Moreno merino (rúbrica), Rodrigo Reina Liceaga, Rogelio Cerda Pérez (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola, Gabriela Cuevas Barron, Enrique Octavio Trejo Azuara, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Francisco Javier Orduño Valdez (rúbrica en abstención), Marcos Pérez Esquer, Ovidio Cortazar Ramos, Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica), Claudia Anaya Mota (licencia), Josefina Gatica Garzón (rúbrica), Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica), Olga Luz Espinosa Morales, Rafael Pacchiano Alamán (rúbrica), Gerardo Leyva Hernández (rúbrica).

Anexo A

Indicadores de desempeño de programas seleccionados

En la Cuenta Pública 2008, se reportó la siguiente información:

- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Desempeño por Eje de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo, el cual reemplazó al Resumen de Cumplimiento de los Indicadores de Resultados, con la finalidad de adoptar la denominación de los indicadores vigente para ese año y explicitar, en su caso, las causas generales del incumplimiento de las metas de los indicadores.
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Desempeño por Programa Presupuestario, el cual agrupa el conjunto de metas por programa presupuestario y por rangos de cumplimiento, sustituyendo así al Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados y Presupuesto por Actividad Institucional, lo anterior de acuerdo a la categoría programática establecida en el PEF 2008.
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Desempeño del Sector Público por Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el cual presentó los indicadores estratégicos y de gestión agrupados por objetivos del Plan y rangos de cumplimiento.

- Se incluyó el Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Desempeño del Sector Público por Grupo Funcional y Dimensión del Indicador, el cual reemplazó al Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público por Grupo Funcional y cuya finalidad es ordenar los indicadores por funciones y conforme a la dimensión a medir (eficiencia, eficacia, economía y calidad).
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Desempeño del Sector Público por Clasificación Administrativa, el cual agrupó los indicadores por tipo y rangos de cumplimientos, sustituyendo el Resumen de Cumplimiento de los Indicadores de Resultados por Clasificación Administrativa.
- Resumen de las Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Desempeño del Sector Público por Grupo Funcional, Tipo y Dimensión del Indicador, sustituyendo el Resumen de las Causas del Incumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público por Grupo Funcional.
- Se complementó el análisis de las causas de las variaciones de metas de los indicadores de desempeño, incorporando un apartado relativo a los efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador.

Esta Comisión Dictaminadora revisó **37 indicadores** , de los cuales, el **59% presentó deficiencias** , la siguiente tabla resume a detalle los indicadores de los programas revisados:

Dependencia/Entidad Programa	Número de Indicadores		
	Total	Con Observaciones de la Comisión	Sin Observaciones de la Comisión
Total	37	22	15
SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO			
Hacienda y Crédito Público	4	4	0
Programa Albergues Escolares Indígenas	1	1	
Programa de Infraestructura Social Básica	1	1	
Programa Fondos Regionales Indígenas	1	1	
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	1	1	
SECTORES VINCULADOS CON FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO			
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2	1	1
PROCAMPO	1	1	
Alianza para el Campo	1		1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	6	2	4
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	2	1	1
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamientos en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	2		2
Programa de Ampliación de Distritos de Riego	1	1	
Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	1		1

Dependencia/Entidad	Número de Indicadores			
	Programa	Total	Con Observaciones de la Comisión	Sin Observaciones de la Comisión
Trabajo y Previsión Social		4	1	3
Programa de Apoyo al Empleo		2		2
Programa para el Desarrollo Local Microrregiones		1		1
Programa Fomento al Empleo		1	1	
Reforma Agraria		1	1	0
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)		1	1	
SECTORES VINCULADOS CON FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL				
Desarrollo Social		7	3	4
Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras		1		1
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria		1		1
Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más		1		1
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"		1	1	
Programa Hábitat		1	1	
Programa para el Desarrollo Local Microrregiones		1		1
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		1	1	
Educación Pública		7	6	1
Programa Educativo Rural		1	1	
Programa Escuelas de Calidad		1		1
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		1	1	
Atención a la Demanda de Educación para Adultos		2	2	
Programa Nacional de Becas y Financiamiento		1	1	
Enciclomedia		1	1	

Dependencia/Entidad	Número de Indicadores			
	Programa	Total	Con Observaciones de la Comisión	Sin Observaciones de la Comisión
Salud		4	3	1
Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud		1	1	
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		1	1	
Seguro Médico para una Nueva Generación		1		1
Financiamiento Equitativo de la Atención Médica		1	1	
Instituto Mexicano del Seguro Social		2	2	0
Servicios de Guardería		2	2	

Fuente: Cuenta Pública 2008.

Sector hacienda y crédito público

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Programa Presupuestario: Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a la asistencia y permanencia de los niños y jóvenes indígenas a la educación básica.
- Propósito: La población indígena en edad escolar beneficiada accede y permanece a la educación básica en condiciones favorables para su aprendizaje.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:			
Porcentaje de Beneficiarios inscritos en albergues escolares que concluyen su ciclo escolar			
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Total de beneficiarios PAEI de primaria que concluyeron el ciclo escolar vigente/total de beneficiarios PAEI de primaria inscritos durante el ciclo escolar vigente X 100		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Org.
Original:	59,372	93.5	101.1
Alcanzada:	60,000	94.5	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la CDI proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- El programa atendió a beneficiarios de 51 pueblos indígenas.
- En el ámbito educativo el efecto del programa fue positivo, el resultado reflejó que el 90.0 por ciento de los beneficiarios que se inscribieron en los últimos grados del nivel primario y secundario concluyeron satisfactoriamente el ciclo que cursaron.
- El porcentaje de beneficiarios inscritos en albergues que concluyeron el ciclo escolar en 2008, se incrementó en 1.0 por ciento con relación al ciclo escolar 2006-2007.

- La presencia del PAEI en las comunidades indígenas tuvo un fuerte impacto en la equidad de género y en revertir paulatinamente la discriminación de la mujer. En el marco de la política de equidad y de género, del total de la población atendida, el 46.0 por ciento fueron niñas.
- La alimentación proporcionada mejoró el peso de los beneficiarios del programa.
- Se estableció una estrategia para promover la participación activa de la comunidad en el proceso de alimentación de los beneficiarios.
- Absorbió gastos como pasajes, útiles escolares, uniformes y alimentación, entre otros.

Brindó hospedaje y alimentación a un segmento de la población que enfrenta serios problemas de desnutrición, altos índices de deserción y acceso muy limitado a alternativas educativas, sobre todo a nivel de secundaria y bachillerato.

- Al proporcionar hospedaje y alimentación, generó condiciones para que los niños, y niñas concluyeran ciclos educativos en mejores condiciones que las que tendrían en sus hogares.
- Mejoró sus condiciones de estudio al contar con un hospedaje seguro y apoyo en la realización de sus tareas.
- Registró una escasa reprobación y deserción.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Porcentaje de Beneficiarios inscritos en albergues escolares que concluyen su ciclo escolar**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta porcentual de beneficiarios que concluyeron el ciclo escolar en relación a los beneficiarios inscritos en el programa; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo. Proporciona los datos absolutos para poder calcular el porcentaje y se puede verificar que los efectos socioeconómicos están relacionados con el cumplimiento de dicho indicador.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “número de beneficiarios” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos.
- Propósito: Habitantes de localidades indígenas elegibles disminuyen su rezago con obras de drenaje y saneamiento, agua potable, electrificación, y caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del indicador:	Porcentaje de reducción del rezago en materia de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares		
Dimensión a medir:	Eficiencia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(1- ((Población elegible sin caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares que están a más de 3 km de una carretera pavimentada o revestida año 2005 - Población elegible atendida en el año que se evalúa y años anteriores con obras de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares que están a más de 3 km de una carretera pavimentada o revestida) / Población elegible sin caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares que están a más de 3 km de una carretera pavimentada o revestida año 2005))*100.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		10	117
Alcanzada:		11.7	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la CDI proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- La conclusión de las obras y acciones de caminos, carreteras y puentes vehiculares fue punta de lanza para lograr que los habitantes de las localidades elegibles del Programa que fueron beneficiadas con estas obras, tuvieran acceso a los servicios básicos.
- Se superó el aislamiento geográfico en que se encontraban 197 localidades indígenas.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Porcentaje de reducción del rezago en materia de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares** ” se relaciona con los objetivos del programa, presenta algunas carencias tales como:

- No proporciona los datos absolutos sobre la población atendida y la población elegible, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja.
- La fórmula del indicador puede ser más compacta y obtenerse el mismo resultado:

Población atendida *100

Población elegible

- La unidad de medida debería referirse a “número de personas” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar las condiciones económicas de la población indígena económicamente activa, asociada a los Fondos.
- Propósito: Población indígena beneficiada por el Programa, con mejores condiciones económicas y con iniciativas productivas sostenibles y sustentables.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Atención a la población objetivo		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Población objetivo atendida con recursos del Programa en el año de evaluación / población objetivo afiliada a los Fondos en el año de evaluación) * 100.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		14.1	75.2
Alcanzada:		10.6	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la CDI proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Mayor fortalecimiento de las organizaciones indígenas, al impulsar, sin distinción de género, la participación de sus integrantes en las decisiones que se tomaron en asamblea y en la operación de proyectos productivos, así como en un aumento en sus niveles de ocupación.

Observaciones de la Comisión:

La construcción del indicador denominado “**Atención a la población objetivo**” es deficiente ya que:

- No permite verificar los logros alcanzados por la ejecución del programa en relación a sus objetivos; es decir, con los datos proporcionados en las características del indicador, no se

puede relacionar que la atención de la población objetivo haya mejorado sus condiciones económicas.

- No proporciona los datos absolutos sobre la población objetivo atendida y la población objetivo afiliada a los Fondos, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja.
- No permite relacionar los efectos socioeconómicos establecidos por la CDI derivados del alcance de la meta del indicador.

Con la información proporcionada, no se puede apreciar cuál fue la participación de los integrantes de organizaciones indígenas en las decisiones tomadas y en la operación de proyectos productivos, ni saber si existió un aumento en sus niveles de ocupación.

- La unidad de medida debería referirse a “número de personas” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al empoderamiento de las mujeres indígenas participantes en el programa.
- Propósito: Mujeres indígenas organizadas participan en procesos autogestivos.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Grupos de mujeres indígenas que continúan operando proyectos		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(No. de grupos de mujeres indígenas apoyados por el programa dos años antes que continúan en operación al final del año de análisis / No. total de grupos de mujeres indígenas apoyados por el programa dos años antes) * 100.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		10	100
Alcanzada:		10	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la CDI proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se promovieron cursos y talleres de derechos, ecotecnias y temas productivo-organizativos, con el objeto de elevar las capacidades de las beneficiarias y facilitar procesos que contribuyeran a mejorar su posición y condición social.
- Se impulsó el acceso de las mujeres indígenas apoyadas y el de sus familias y comunidades, al agua potable, a través de la aplicación de ecotecnias o tecnologías apropiadas al medio rural como la captación de agua de lluvia en cisternas de ferro-cemento construidas por las beneficiarias y sus esposos. Asimismo, se impulsó la construcción de estufas ahorradoras de leña.
- Los recursos obtenidos en proyectos diferentes al autoconsumo, permitieron elevar los ingresos económicos en el ámbito familiar, que facilitaron la adquisición de alimentos, ropa, calzado, así como la posibilidad de que los menores acudieran a la escuela.
- 101 promotoras indígenas, mujeres becadas para colaborar en actividades de traducción y acompañamiento a las beneficiarias del programa, lograron certificarse con la norma técnica de competencia laboral “Capacitación especializada en el medio rural”, esto permitió un apoyo comunitario más eficaz a las mujeres indígenas que administraron sus proyectos productivos.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Grupos de mujeres indígenas que continúan operando proyectos**” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de grupos de mujeres indígenas apoyados por el programa dos años atrás, que continúan en operación, y el número total de grupos de mujeres indígenas apoyados por el programa dos años atrás, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue lo que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “personas” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Sectores vinculados con funciones de desarrollo económico

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Programa Presupuestario: PROCAMPO

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar los ingresos de los productores agrícolas.
- Propósito: Nivel de ingreso mejorado de los productores agrícolas registrados en PROCAMPO.
- Componente: Ingreso mejorado a través de la transferencia de recursos por unidad de superficie.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Porcentaje de ejecución presupuestaria		
Dimensión a medir:	Eficiencia		
Tipo de indicador:	Gestión		
Método de cálculo:	(Presupuesto apoyado del PROCAMPO/presupuesto modificado)*100.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		100	100
Alcanzada:		100	
Unidad Responsable:	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sagarpa proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- La distribución por ciclo agrícola de los beneficios del PROCAMPO durante este periodo fue la siguiente:
 - **Otoño-invierno 2007/2008** . Siembra de 2.7 millones de hectáreas, apoyando a 318 miles de productores.
 - **Primavera-Verano 2008** . Siembra de 8.9 millones de hectáreas, apoyando a 2.0 millones de productores.
 - El pago después de la siembra fue de 3,252.3 mdp para la siembra de 3.4 millones de hectáreas, apoyando a 222.8 miles de productores.
 - **Otoño-Invierno 2008/2009**. El beneficio fue para la siembra de 410.8 miles de hectáreas, apoyando a 48.4 miles de productores.
- Se benefició a 631.8 miles de productores ubicados en municipios indígenas, equivalente al 26.4 por ciento, para una superficie de 1.5 millones de hectáreas.
- Se benefició a 1.1 millones de productores ubicados en municipios de Alta y Muy Alta Marginación, que representa el 47.8 por ciento, del total, apoyando una superficie de 4.0 millones de hectáreas.
- En el ejercicio fiscal 2008, se atendió una superficie de 12.0 millones de hectáreas.
- En el año 2008 se ejercieron recursos por 1,488,367 miles de pesos de capital y 207,631 miles de pesos de intereses, para cubrir los recursos financiados por las instituciones de crédito, la superficie involucrada fue de 1,436,542 hectáreas.

- El monto ejercido incluye el pago de las amortizaciones de los créditos que fueron colocados por las Instituciones Financieras, del ejercicio 2003 a la fecha.

Observaciones de la Comisión:

La construcción del indicador denominado “**Porcentaje de ejecución presupuestaria** ” es deficiente ya que:

- No permite verificar los logros alcanzados por la ejecución del programa en relación a sus objetivos.

En el PEF 2008, el monto autorizado para el PROCAMPO fue de 16 mil 678 mdp, mientras que el monto modificado y ejercido ascendió a 14 mil 198 mdp. En este sentido, el porcentaje de cumplimiento del indicador es del 100%, ya que el presupuesto ejercido fue igual al presupuesto modificado; sin embargo, el indicador no contiene los elementos necesarios para verificar que efectivamente el ingreso de los beneficiarios mejoró al haber ejercido totalmente los recursos sobre el monto modificado del programa.

- No permite relacionar los efectos socioeconómicos establecidos por la Sagarpa derivados del alcance de la meta del indicador.

Programa Presupuestario: Alianza para el Campo

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar los ingresos de la población rural y pesquera promoviendo los procesos de agregación de valor.
- Propósito: Productores del medio rural y pesquero incrementan los niveles de capitalización de sus unidades económicas mejorando la eficiencia de sus procesos productivos.
- Componente: Unidades económicas rurales y pesqueras capitalizadas con apoyos a la inversión en activos productivos.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Unidades económicas rurales y pesqueras capitalizadas con apoyos a la inversión en activos productivos		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador:	Estratégico		
Método de cálculo:	Sumatoria de unidades económicas rurales y pesqueras capitalizadas con apoyos a la inversión en activos productivos.		
Unidad de medida:	Unidades económicas rurales y pesqueras		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	225,000	100	282.7
Alcanzada:	636,166	282.7	
Unidad Responsable:	Subsecretaría de Desarrollo Rural		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sagarpa proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- La Sagarpa, a través de este programa en su componente de desarrollo rural, apoyó a 283,639 productores, 26.0 por ciento más que los programados, los cuales habitan principalmente en localidades rurales de alta y muy alta marginación. Cada beneficiario representa una unidad de producción económica rural y pesquera atendida, a través de 43,991 proyectos.
- Los recursos se ejercieron en apoyo a proyectos de producción primaria, agregación de valor, en actividades no agropecuarias, comerciales y de servicio.

Las unidades de Producción Rural apoyadas incrementaron sus niveles de activos, lo que redundará en mayor producción y posteriormente en más ingresos y mejores niveles de vida para ellos y sus familias.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Unidades económicas rurales y pesqueras capitalizadas con apoyos a la inversión en activos productivos**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos establecidos del programa, ya que refiere a una meta absoluta de unidades rurales y pesqueras a alcanzar, congruente con el fin, propósito y componentes del programa. Asimismo, los efectos socioeconómicos están relacionados con el cumplimiento de dicho indicador.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Programa Presupuestario: Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (“APAZU”)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al mejoramiento de la habitabilidad en sectores de localidades urbanas.

- Propósito: Población en zonas urbanas dotada con mejores servicios de agua potable, alcantarillado y/o saneamiento.
- Componente: Formalización de los Anexos de Ejecución y Técnicos.
- Componente: Ponderación de recursos.
- Componente: Seguimiento de avances físicos de obras.

Número de indicadores: 2

Características de los indicadores:

Nombre del Indicador:	1. Incremento de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de agua potable		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Número de habitantes dotados por primera vez con servicio formal de agua potable		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	400,000		45.1
Alcanzada:	180,497		
Unidad Responsable:	Comisión Nacional del Agua		
Nombre del Indicador:	2. Incremento de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de alcantarillado		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Número de habitantes dotados por primera vez con servicio formal de agua potable		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	315,000		19.9
Alcanzada:	62,653		
Unidad Responsable:	Comisión Nacional del Agua		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas de los indicadores según datos que la Semarnat proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

Indicador 1: Incremento de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de agua potable

- Con las acciones realizadas de manera conjunta en el marco del programa, se incrementó la dotación de los servicios de agua potable en zonas urbanas; con lo cual se incorporaron a 180,497 habitantes, cifra que es menor 54.9 por ciento de las metas asentados en el PEF y que representa el 7.5 por ciento del universo de cobertura estimado.
- Con los recursos canalizados a través de esta actividad prioritaria, la CONAGUA propició el incremento de los servicios de Agua Potable, al beneficiar ciudades con poblaciones superiores a los 2,500 habitantes.

Para el Indicador 2 no se establecieron los efectos socioeconómicos del alcance de metas.

Observaciones de la Comisión:

Los componentes del programa no se relacionan directamente con el fin y propósitos del mismo.

Los indicadores denominados “**Incremento de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de agua potable**” e “**Incremento de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de alcantarillado**” son deficientes ya que el método de cálculo no es congruente con el indicador, toda vez que a pesar de que proporcionan cifras absolutas, los números de los indicadores requieren un comparativo para determinar el incremento, por lo que están mal contruidos.

Programa Presupuestario: Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (“PROSSAPYS”)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en las comunidades rurales.
- Propósito: La población rural cuenta con sistemas de agua potable y saneamiento y participa organizadamente en la prestación de los servicios.
- Componente: Infraestructura de agua potable y saneamiento.
- Componente: Apoyar el fortalecimiento institucional de las áreas de atención al medio rural de los estados.
- Componente: Propiciar la participación social de la prestación de los servicios desde la planeación hasta su administración.

Número de indicadores: 2

Características de los indicadores:

Nombre del Indicador:	1. Habitantes incorporados al servicio de agua potable en zonas rurales		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Habitantes incorporados en el año al servicio de agua potable en zonas rurales.		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	310,000		94.3
Alcanzada:	292,191		
Unidad Responsable:	Comisión Nacional del Agua		
Nombre del Indicador:	2. Habitantes incorporados al servicio de alcantarillado y saneamiento en zonas rurales		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Habitantes incorporados en el año al servicio de alcantarillado y saneamiento en zonas rurales.		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	180,000		137.9
Alcanzada:	248,303		
Unidad Responsable:	Comisión Nacional del Agua		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas de los indicadores según datos que la Semarnat proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

Indicador 1: Habitantes incorporados al servicio de agua potable en zonas rurales

- Bajo este programa se buscó contribuir a reducir los rezagos y limitaciones en la disponibilidad de agua potable y saneamiento que afectan a grupos sociales desprotegidos, así como a administrar el recurso agua de manera más eficiente, a través de la descentralización progresiva de programas y funciones a las autoridades locales y usuarios, en el marco del federalismo.
- Entre otros elementos inherentes al bienestar, los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, ocupan un lugar preponderante. Acorde a este principio, la CONAGUA tuvo en operación el PROSSAPYS, con la finalidad de abatir el rezago de esos servicios en el medio rural, especialmente en zonas de alta marginalidad, cuyo rango de población fue de localidades hasta de 2,500 habitantes carentes de servicios básicos

- El programa se caracterizó por la promoción y fomento de la participación activa de las comunidades rurales, bajo mecanismos que permitieran la participación permanente y organizada de los usuarios, para con ello lograr la sostenibilidad de los servicios.

Indicador 2: Habitantes incorporados al servicio de alcantarillado y saneamiento en zonas rurales

- Bajo este programa se buscó contribuir a reducir los rezagos y limitaciones en materia de alcantarillado y saneamiento que afectan a grupos sociales desprotegidos, así como a administrar el recurso agua de manera más eficiente, a través de la descentralización progresiva de programas y funciones a las autoridades locales y usuarios, en el marco del federalismo.
- Se logró beneficiar a 248,303 personas del medio rural con servicios de alcantarillado y saneamiento. Adicionalmente se beneficiaron a 26,324 personas, con la construcción de 2,506 sanitarios ecológicos (letrinas).

Observaciones de la Comisión:

Los indicadores denominados “**Habitantes incorporados al servicio de agua potable en zonas rurales y Habitantes incorporados al servicio de alcantarillado y saneamiento en zonas rurales**” permiten medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refieren metas absolutas; congruentes con el fin, propósitos y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa de Ampliación de Distritos de Riego

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a un mayor valor de producción, empleos e ingresos en la población.
- Propósito: Usuarios cuentan con superficie agrícola incorporada al riego.
- Componente 1: Obra de captación (presas de almacenamiento, presas derivadoras, tomas directas y plantas de bombeo).
- Componente 2: Canales y/o tuberías de conducción y distribución de agua de riego.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del indicador:	Superficie acumulada incorporada al riego en el año evaluado		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Hectáreas acumuladas incorporadas al riego en el periodo / Hectáreas programadas a incorporar al riego en el año evaluado en el PNH – Programa Nacional Hídrico)*100.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		2.6	334.6
Alcanzada:		8.7	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional del Agua		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Semarnat proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Mediante la construcción de presas de almacenamiento y derivadoras, tomas directas y canales de conducción, se contribuyó a incrementar de manera sustantiva los rendimientos de los cultivos, aumentar el valor de la producción, que se reflejó en mayores ingresos para los productores agrícolas beneficiados con las obras construidas.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Superficie acumulada incorporada al riego en el año evaluado**” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de hectáreas acumuladas incorporadas al riego en el periodo y el número de hectáreas programadas a incorporar al riego en el año evaluado en el Programa Nacional Hídrico, por lo que no se pueden calcular los porcentajes que se reflejan y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “hectárea” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar la productividad del agua en el sector agrícola para reducir el consumo de líquido en actividades agrícolas y lograr un manejo integral y sustentable del recurso.
- Propósito: Organizaciones de usuarios de los distritos de riego disponen de infraestructura hidroagrícola eficiente.

- Componente: Apoyos entregados a las asociaciones civiles de usuarios o las sociedades de responsabilidad limitada para la realización de obras de modernización y tecnificación de distritos de riego.
- Componente: Supervisión de los apoyos entregados a las asociaciones civiles de usuarios o las sociedades de responsabilidad limitada.
- Componente: Asistencia técnica proporcionada a las asociaciones civiles de usuarios o las sociedades de responsabilidad limitada.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Superficie modernizada y/o tecnificada, en distritos de riego		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Superficie modernizada y/o tecnificada en el año, en distritos de riego.		
Unidad de medida:	Hectárea		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	79,820		122.7
Alcanzada:	97,966		
Unidad Responsable:	Comisión Nacional del Agua		

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Semarnat proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se contribuyó a incrementar de manera sustantiva los rendimientos de los cultivos, aumentar el valor de la producción, que se reflejó en mayores ingresos para los productores agrícolas beneficiados con las obras construidas.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Superficie modernizada y/o tecnificada, en distritos de riego**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programa Presupuestario: Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a incrementar las posibilidades de inserción en una actividad productiva de la población desempleada y subempleada del país.
- Propósito: Mejorar la articulación entre las personas que buscan empleos y las vacantes ofrecidas por las empresas empleadoras.

Número de indicadores: 2

Características de los indicadores:

1. Número de personas beneficiarias del programa colocadas en un empleo			
Nombre del Indicador:	1. Número de personas beneficiarias del programa colocadas en un empleo		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Número de personas colocadas en un empleo con apoyo del programa		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	148,617		154.8
Alcanzada:	230,019		
Unidad Responsable:	Coordinación General de Empleo		
2. Número de personas desempleadas capacitadas a través de Bécate que se colocaron en un empleo			
Nombre del Indicador:	2. Número de personas desempleadas capacitadas a través de Bécate que se colocaron en un empleo		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Personas desempleadas capacitadas por el Subprograma Bécate que obtuvieron un empleo		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	51,800		200.2
Alcanzada:	103,702		
Unidad Responsable:	Coordinación General de Empleo		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas de los indicadores según datos que la STPS proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

Indicador 1: Número de personas beneficiarias del programa colocadas en un empleo

- Se atendieron 173,787 personas, de las que se colocaron en un puesto de trabajo 103,702.

- Fomento al Autoempleo. Se apoyaron 5,119 iniciativas de ocupación con recursos presupuestarios, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión, mismos que implicaron el empleo de 12,269 participantes. De las iniciativas mencionadas anteriormente, 1,087 y 2,695 participantes corresponden a Fomento al Autoempleo 2G, estrategia con la cual se proporcionó apoyo complementario a los socios apoyados anteriormente por el subprograma Fomento al Autoempleo.
- Empleo Formal. Se apoyó a 96,359 personas desempleadas en todo el país, brindándoles información y asesoría para la identificación de vacantes acordes con sus expectativas y perfil laboral. También se les proporcionó apoyo económico para hacer frente a los gastos inherentes al proceso de búsqueda y concertación de un trabajo formal. De esta manera, se obtuvo un índice de colocación de 62.3 por ciento, esto es, 60,054 solicitantes que lograron un empleo bajo dicho mecanismo.
- Movilidad Laboral Interna. Este subprograma estuvo orientado a vincular oferentes y demandantes de empleo que se encontraban físicamente en localidades o regiones distintas y que requerían diferentes mecanismos de apoyo: unos para moverse hacia donde estaban las oportunidades de empleo y otros para cubrir sus vacantes disponibles. Tenía dos modalidades, la primera de ellas, dirigida al Sector Agrícola, modalidad con la que en 2008, se atendieron a 98,556 jornaleros. La implementación de tal estrategia arrojó una tasa de colocación del 49.0 por ciento, al colocarse 48,270 jornaleros. La segunda de ellas se dirigía al Sector Industrial y de Servicios, con la que se atendieron a 1,252 personas, de las que se colocaron 1,044 en un puesto de trabajo; lo que representó una tasa de colocación del 83.4 por ciento.
- Repatriados Trabajando. Este subprograma se orientó a apoyar a personas repatriadas de Estados Unidos de América para facilitarles su incorporación a un empleo, ya fuera en zona fronteriza o en sus lugares de origen. Asimismo, les proporcionó recursos para subsistir dignamente en la zona fronteriza, o bien, para que retornaran a su lugar de origen en condiciones adecuadas. Mediante este Subprograma, se facilitó apoyo económico a 20,961 personas repatriadas, de las cuales 4,680 se colocaron en un puesto de trabajo.

Indicador 2: Número de personas desempleadas capacitadas a través de Bécate que se colocaron en un empleo

- La capacitación mixta se orientó a incorporar personas desempleadas a un empleo formal a través de cursos de capacitación con duración de uno a tres meses, con un apoyo económico durante la vigencia del curso de entre uno y tres salarios mínimos mensuales. En esta modalidad se impartieron 2,553 cursos en los que participaron 42,162 personas. Se colocaron 31,844.
- Capacitación en la práctica laboral. Se orientó a apoyar y promover la capacitación en el lugar de trabajo para generar la experiencia laboral. Los cursos realizados bajo esta modalidad ascendieron a 4,616, con 93,694 participantes, de los cuales fueron contratados 54,532 por los empleadores donde se impartieron los cursos.
- Capacitación para el Autoempleo. Se dirigió a apoyar a desempleados y subempleados con perfil e interés para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero que requerían fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas. Durante el año 2008, en esta vertiente, se impartieron 430 cursos, donde participaron 9,955 beneficiarios, de los cuales se colocaron 4,653.

- Capacitación Productiva. Esta modalidad se dirigió al apoyo de subempleados constituidos en un grupo o proyecto productivo en operación y que requerían adquirir o incrementar conocimientos y habilidades técnicas y administrativas. En el ejercicio 2008, se benefició a 26,320 personas en 1,296 cursos. Los colocados ascendieron a 11,793.
- Vales de Capacitación (Prueba Piloto). Esta modalidad se puso a prueba durante el ejercicio 2008, en el cual se registraron un total de 82 cursos, donde se capacitaron 1,656 personas, de las cuales se colocaron 880. La duración de los cursos es de uno a tres meses y se otorgó un vale de hasta tres salarios mínimos para cubrir los servicios de capacitación. Asimismo, se otorgó un apoyo económico al beneficiario por un monto de uno a tres salarios mínimos mensuales de la zona económica donde se impartió el curso de capacitación.

Observaciones de la Comisión:

Los indicadores denominados “**Número de personas beneficiarias del programa colocadas en un empleo y Número de personas desempleadas capacitadas a través de Bécate que se colocaron en un empleo**” permiten medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refieren a metas absolutas; congruentes con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Población desempleada y subempleada, apoyada en las microrregiones, desarrollan una actividad productiva por cuenta propia.
- Propósito: Personas desempleadas y subempleadas desarrollan una actividad productiva por cuenta propia.
- Componente: Personas capacitadas logran desarrollar una actividad productiva por cuenta propia en las microrregiones establecidas por la Sedesol.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Número de personas capacitadas que lograron desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, en relación a las personas beneficiarias capacitadas		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Gestión		
Método de cálculo:	Personas capacitadas por el subprograma Bécate que lograron desarrollar una actividad productiva por cuenta propia		
Unidad de medida:	Persona		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	2,356		111.1
Alcanzada:	2,617		
Unidad Responsable:	Coordinación General de Empleo		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la STPS proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se atendió, mediante los subprogramas de Fomento al Autoempleo y Bécate, a la población que radica en zonas consideradas en el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), conforme a lo que se establece en la Ley General de Desarrollo Social y los criterios general y definición territorial determinados por la Sedesol.
- Mediante las dos estrategias, se atendieron a 6,067 personas y se colocaron a 3,062, en ambos casos. De las personas colocadas 445 corresponden a Fomento al Autoempleo.
- Por lo que respecta a las acciones realizadas en las entidades federativas mediante el subprograma Bécate, destaca el Estado de Oaxaca, en el cual se impartieron 32 cursos de capacitación en los que se registraron 640 personas y se colocaron a 300. De la misma forma, en Chiapas se desarrollaron 20 cursos donde participaron 418 personas y se colocaron 195. Las entidades de Veracruz y Guerrero registran 19 cursos en los cuales se atendieron 408 y 379 personas y se colocaron 191 y 177, respectivamente.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “Número de personas capacitadas que lograron desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, en relación a las personas beneficiarias capacitadas” se asocia con los objetivos del programa, sin embargo, el indicador no proporciona información comparativa con el número total de personas capacitadas, por lo que no fue bien construido.

Programa Presupuestario: Programa de Fomento al Empleo

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a reactivar la ocupación productiva en zonas de contingencia laboral.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Impacto del Programa de Fomento al Empleo en la contención de los desequilibrios de los mercados de trabajo que sufrieron contingencias y que fueron apoyados, mientras se restablece el mercado		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Número de personas apoyadas que lograron vincularse o mantenerse en una ocupación productiva, una vez pasada la contingencia / Número de personas que se apoyaron)*100		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		68.8	145.3
Alcanzada:		100	
Unidad Responsable:	Coordinación General de Empleo		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la STPS proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- En el marco del Apoyo al ingreso de los trabajadores, el Programa intervino en las siguientes contingencias:
 - Contingencia Laboral por el cierre de la empresa Aerocalifornia en el Estado de Baja California Sur, donde se registraron 2,838 apoyos económicos que beneficiaron a 950 personas, con un importe de 8.6 mdp.
 - Contingencia Laboral en establecimientos del Centro Histórico de Cuernavaca, Morelos, en la que se registraron 1,022 apoyos para el mismo número de beneficiarios e implicó una inversión de 2.2 mdp.
 - Contingencia Laboral en el Municipio de Cananea, Sonora, para la que se registraron 1,192 apoyos para el mismo número de personas, con un total de 2.8 mdp.
 - Contingencia Laboral por el desbordamiento de diversos ríos en el Municipio de Minatitlán, Veracruz, registrándose 2,575 apoyos para igual número de personas. El monto ascendió a 6.0 mdp.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Impacto del Programa de Fomento al Empleo en la contención de los desequilibrios de los mercados de trabajo que sufrieron contingencias y que fueron apoyados, mientras se restablece el mercado**” se relaciona con los objetivos del

programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de personas apoyadas que lograron vincularse o mantenerse en una ocupación productiva una vez pasada la contingencia y el número de personas que se apoyaron, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “personas” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Secretaría de la Reforma Agraria

Programa Presupuestario: Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al mejoramiento de ingresos y empleo en el sector rural.
- Propósito: Mujeres habitantes de núcleos agrarios en el medio rural generan proyectos productivos técnicamente sustentables.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Recursos generados por el proyecto que impacta en la estructura del ingreso familiar		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador:	Estratégico		
Método de cálculo:	(Ingreso generado por el proyecto en el hogar beneficiario / Ingreso total en el hogar) X 100.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		Sin definir	0
Alcanzada:		0	
Unidad Responsable:	Dirección General de Coordinación		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SRA proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Con los apoyos brindados, se logró beneficiar a un total de 47,321 mujeres de las entidades federativas.

- El financiamiento otorgado para la puesta en marcha de los proyectos productivos ascendió a 956 mdp, recurso que permitiría la ejecución de actividades económicas, entre las que destacan la pecuaria con el 45.2 por ciento, de servicios con el 21.0 por ciento, comercial con el 16.0 por ciento, agrícola con el 4.0 por ciento, y producción artesanal con el 5.0 por ciento.
- Del total de recursos autorizados se canalizaron 400.9 mdp para el apoyo de 2,316 proyectos productivos de grupos asentados en 209 microrregiones, lo que representó el 42.0 por ciento del total del presupuesto ejercido en el año, financiamiento que benefició a 20,343 mujeres emprendedoras. Asimismo, se asignaron 36.5 mdp a grupos ubicados en municipios de la Estrategia 100 x100 considerados con los menores índices de desarrollo humano.
- En apego a los criterios adoptados, en el año 2008 se autorizaron recursos por 204.5 mdp para la operación de 1,170 proyectos productivos de grupos ubicados en zonas donde más del 40.0 por ciento es indígena, lo que representó el 21.0 por ciento del total de la demanda atendida en el año y de 21.4 por ciento de los recursos presupuestales ejercidos por el programa.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Recursos generados por el proyecto que impacta en la estructura del ingreso familiar**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos establecidos del programa, ya que refiere a cómo el nivel de ingresos se ve mejorado a partir del apoyo para la realización de proyectos productivos.

Con la información del indicador se pudieran verificar los efectos socioeconómicos; sin embargo, la dependencia reportó como una meta no alcanzada debido a que el dato incorporado en el Informe del Cuarto Trimestre de 2008 presentado a la Cámara de Diputados tenía un carácter preliminar, ya que provenía de un muestreo a beneficiarios apoyados en 2007 para el desarrollo de proyectos productivos, cuyo resultado arrojó que el 79.0 por ciento de la población encuestada manifestó haber percibido que su ingreso observó un incremento de al menos el 20 por ciento; sin embargo, la encuesta de percepción se realizó sin la rigurosidad metodológica que se requería para efectuar el cálculo de un indicador de impacto, por lo que consideró conveniente presentar el indicador sin resultado.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse al “ingreso generado” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Sectores vinculados con funciones de desarrollo social

Secretaría de Desarrollo Social

Programa Presupuestario: Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el trabajo de madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses en hogares con ingresos menores a 6 salarios mínimos.

- Propósito: Apoyar a Madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses en hogares con ingresos menores a 6 salarios mínimos, para que cuenten con tiempo disponible para acceder y/o permanecer en el mercado laboral por medio del uso de servicios de cuidado infantil.

- Componente: Estancias para el cuidado infantil incorporadas a la Red Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Número de Estancias Infantiles conformadas y operadas en la Red de Estancias Infantiles		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Estancias Infantiles confirmadas y operando en la Red al momento de la medición/Meta Anual de Estancias Incorporadas)*100		
Unidad de medida:	Estancias Infantiles		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	8,504		96
Alcanzada:	8,161		
Unidad Responsable:	Dirección General de Políticas Sociales		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sedesol proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- El Programa expandió significativamente la oferta de servicios de cuidado infantil. Los niños atendidos equivalieron a 100.9 por ciento de los niños que el IMSS y el ISSSTE atendían en agosto de 2008 y su presencia geográfica abarcó 1 mil 107 municipios a nivel nacional.
- Se destacó la existencia de estancias en 33 municipios de los 250 con menor Índice de Desarrollo Humano, de los cuales 19 eran municipios de la Estrategia 100 x 100 y 6.5 por ciento del total de estancias (529) se encontraban en municipios con alto o muy alto grado de marginación de acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población.
- Se cuenta con presencia en 376 municipios con población predominantemente indígena de acuerdo con la CDI y a la fecha, 918 estancias infantiles distribuidas en las 32 entidades federativas atienden a 1,239 niños con alguna discapacidad.
- Los resultados del programa se reflejaron favorablemente en las áreas laboral, económica, social e incluso emocional de las madres beneficiarias, así como en el bienestar de los niños que asisten a las estancias. Algunos de los datos que arrojó la encuesta realizada en junio y noviembre de 2008, fueron los siguientes:

- Antes de incorporarse al Programa, 45 de cada 100 beneficiarias no tenía trabajo; al momento de la aplicación de la encuesta, 38 de esas 45 ya contaba con un empleo.
 - 27 por ciento de las beneficiarias mencionaron estar laborando en su primer empleo. 72 por ciento de estas no había trabajado antes porque no tenía dónde dejar a sus hijos.
 - 92 por ciento de las beneficiarias manifestaron que su incorporación al programa tuvo un impacto positivo en su situación y estabilidad laboral, social y desarrollo de los niños.
 - 94 por ciento de las beneficiarias manifestaron que su incorporación al programa tuvo un impacto positivo en su situación familiar.
 - El 99 por ciento de las beneficiarias encuestadas refirieron a las estancias como un lugar seguro donde dejar a sus hijos y estuvieron satisfechas con el servicio.
 - El 95 por ciento de las madres beneficiarias consideró que la estancia tuvo un impacto positivo en el lenguaje, habilidades sociales y desarrollo motriz de su hijo.
 - El 94 por ciento de las madres beneficiarias consideró que la estancia tuvo un impacto positivo en la salud emocional de su hijo.
 - El 96 por ciento de las madres beneficiarias consideró que la estancia tuvo un impacto positivo en la independencia y auto-cuidado de su hijo.
 - El 81 por ciento consideró que la estancia tuvo un impacto positivo en la nutrición de su hijo.
- Con el propósito de verificar que las condiciones físicas y operativas de estancias infantiles cumplieran con las Reglas de Operación del Programa, la Dirección General de Políticas Sociales y la Dirección General de Seguimiento coordinaron esfuerzos para la supervisión física de 1,800 estancias en las entidades federativas.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Número de Estancias Infantiles conformadas y operadas en la Red de Estancias Infantiles** ” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a la disminución de las desigualdades intramunicipales a través de una política de desarrollo territorial integral que mejore las condiciones de vida de la población que habita en localidades con mayor marginación o rezago social del país.

- Propósito: Reducir las desigualdades de las localidades de alta y muy alta marginación o rezago social al interior de sus municipios, en el acceso de la población a la infraestructura social básica.
- Componente: Obras del paquete básico en materia de viviendas, en localidades seleccionadas en los rubros de: Piso firme en las viviendas, servicio sanitario (letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares) y otras acciones de infraestructura como son: Fogones, estufas rústicas o similares, muros reforzados y techos, acercamiento del servicio de electrificación a las viviendas (convencional o alternativa), entre otros.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Contribución al avance en la meta sectorial de viviendas con pisos firmes realizados con el Programa de Apoyo a las Zonas de Atención Prioritaria		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Total viviendas con piso firme a través del PAZAP/Meta sectorial de viviendas con piso firme en municipios de muy alta y alta marginación)*100		
Unidad de medida:	Vivienda		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	480,976		107.2
Alcanzada:	515,567		
Unidad Responsable:	Unidad de Microrregiones		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sedesol proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se alcanzó una meta de 515,567 pisos firmes construidos en viviendas explicado por:
 - Rapidez en la programación y calendarización de acciones en todo el territorio nacional.
 - Levantamiento de información socioeconómica en las viviendas que requerían la construcción de piso firme.
 - El Programa contó con elementos de corresponsabilidad al permitir la mezcla de recursos de los tres órdenes de gobierno. Este esquema de complementariedad permitió potenciar las metas y evitar duplicidades en el desarrollo de las acciones.

- Se capacitó a los operadores para asegurar la calidad de las obras realizadas.
- Se garantizó la realización de procesos transparentes en la aplicación de los recursos.
- Se publicaron las licitaciones públicas nacionales.
- La contribución del Programa al logro de la meta sectorial mejoró las condiciones de higiene y salud de las familias beneficiarias.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Contribución al avance en la meta sectorial de viviendas con pisos firmes realizados con el Programa de Apoyo a las Zonas de Atención Prioritaria** ” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales (“PAAM-70”).

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a abatir el rezago que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.
- Propósito: Incrementar el ingreso y protección social de los adultos mayores de 70 años y más.
- Componente: Adultos Mayores de 70 años y más que son beneficiarios del Programa.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Número de Beneficiarios		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Total de Adultos Mayores de 70 años o más de edad que recibe los apoyos de este Programa		
Unidad de medida:	Adulto Mayor		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	1,520,374		122.6
Alcanzada:	1,863,945		
Unidad Responsable:	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sedesol proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Amplió su cobertura en localidades de 10 mil uno a 20 mil habitantes, incorporando a 122 mil 393 adultos mayores en dichas localidades.
- Se mejoró el ingreso y el gasto de los beneficiarios.
- Se propiciaron mejores condiciones de salud y nutrición.
- Se fomentó la reincorporación del Adulto Mayor a la vida familiar y comunitaria a través de acciones de promoción y participación social, para ello se programaron 16 mil 847 acciones de promoción y participación social que permitieron consolidar la Red Social y fomentar en los adultos mayores el desarrollo personal y familiar así como fortalecer la autoestima, la equidad de género, la sensibilización ecológica e incentivar el compartir los conocimientos y destrezas adquiridos entre los miembros de la comunidad.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Número de Beneficiarios** ” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu casa”

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al mejoramiento en la calidad de vida de familias en situación de pobreza patrimonial a través de soluciones habitacionales.
- Propósito: Familias mexicanas habitantes del territorio nacional en situación de pobreza patrimonial mejoran sus condiciones habitacionales.
- Componente 1: Familias en situación de pobreza patrimonial reciben subsidios federales para unidad de vivienda básica.
- Componente 2: Familias en situación de pobreza patrimonial reciben subsidios federales para mejoramiento o ampliación de vivienda

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Cobertura de Pisos Firmes en municipios objetivo		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Viviendas dotadas de piso firme en municipios objetivo / viviendas con piso de tierra 2005 en municipios objetivo)* 100		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	No Aplica	1.7	195.3
Alcanzada:	81,562	3.3	
Unidad Responsable:	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sedesol proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se otorgaron 81,562 subsidios para piso firme en municipios objetivo que beneficiaron a igual número de familias en pobreza patrimonial, mejorando su vivienda y elevando su calidad de vida, salud e higiene.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Cobertura de Pisos Firmes en municipios objetivo**” se relaciona con los objetivos del programa, los datos absolutos proporcionados, impiden verificar por medio de la fórmula planteada, las metas porcentuales alcanzadas.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “vivienda” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa Hábitat

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir de manera integral a la superación de la pobreza urbana
- Propósito: La integración la ciudad en materia social y urbana, así como las capacidades individuales de los habitantes de los Polígonos Hábitat, han mejorado.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Porcentaje de Polígonos Hábitat Atendidos		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Polígono Hábitat atendido / Total de Polígono Hábitat identificado) x 100		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		36.2	104.1
Alcanzada:		37.7	
Unidad Responsable:	Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

La dependencia no reportó efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador en la Cuenta Pública 2008.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Porcentaje de Polígono Hábitat Atendidos** ” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre polígono Hábitat atendidos y el total de Polígono Hábitat identificados, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “polígono Hábitat” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- **Fin:** Contribuir a la disminución de las desigualdades regionales, a través de una política de desarrollo territorial integral que mejore las condiciones de vida de la población que habita en las regiones con mayor marginación rezago del país.
- **Propósito:** Reducir las desigualdades regionales, municipales y locales en el acceso de la población a la infraestructura social básica.
- **Componente:** Obras de infraestructura social básica realizadas en las localidades seleccionadas en los rubros de: Sistemas para la provisión de agua potable (captación, distribución y potabilización), obras de saneamiento (drenaje, alcantarillado, colectores, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.), redes o sistemas de energía eléctrica, centros de salud, infraestructura productiva comunitaria, sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital) y centros públicos de cómputo con acceso a Internet.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Contribución al avance en la meta sectorial de viviendas con acceso a agua potable realizados con el Programa para el Desarrollo Local (PDL)		
Dimensión a medir:	Eficiencia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Número de viviendas dotadas de acceso a agua potable con el programa en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal/Meta sectorial de viviendas con acceso a agua potable en el universo PDL)*100		
Unidad de medida:	Vivienda		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc. /Orig.
Original:	8,000		482.4
Alcanzada:	38,590		
Unidad Responsable:	Unidad de Microrregiones		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sedesol proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- La superación de la meta elevó la contribución del programa a la reducción de los niveles de marginación.
- Se disminuyó el déficit social en materia de acceso al agua potable a nivel estatal

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Contribución al avance en la meta sectorial de viviendas con acceso a agua potable realizados con el programa para el desarrollo local**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición.

- Propósito: Las familias beneficiarias de Oportunidades ampliaron sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición mediante los apoyos del Programa y su participación corresponsable.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Cobertura de familias beneficiarias del Programa Oportunidades		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Gestión		
Método de cálculo:	(Número total de familias beneficiarias activas del Programa / Número de familias establecidas como meta al inicio del ejercicio fiscal)*100		
Unidad de medida:	Familias		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	4,900,000	98	103
Alcanzada:	5,049,206	103	
Unidad Responsable:	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Sedesol proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Oportunidades generó un efecto positivo al reducir problemas de comportamiento emocional e incrementar el desarrollo del lenguaje en los niños menores de dos años que nacieron con el Programa.
- El Programa tuvo impactos significativos en el aprovechamiento en matemáticas, al incrementarse en 10 por ciento la puntuación en esa materia.
- Los impactos del Programa en la escolaridad se incrementaron a mayor tiempo de exposición al mismo: aquellos que llevaban 10 años como beneficiarios de Oportunidades tuvieron 0.9 grados de escolaridad adicionales, y los que tenían seis años como beneficiarios, tuvieron 0.6 grados adicionales.
- El análisis por condición étnica mostró que los impactos del Programa en la escolaridad fueron significativos entre los jóvenes indígenas y no indígenas. Se estimó un impacto de 0.64 y 0.44 grados de escolaridad adicionales en mujeres indígenas y no indígenas, respectivamente; y de 0.84 y 0.40 grados de escolaridad adicionales en hombres indígenas y no indígenas, respectivamente.
- Se identificó un efecto positivo en el ingreso laboral a largo plazo en los hombres beneficiarios del Programa con educación primaria y secundaria de 12.6 y 14.6 por ciento, respectivamente, en comparación con la población no beneficiaria.

- Por efecto de Oportunidades, las mujeres jóvenes beneficiarias del Programa tuvieron una mayor probabilidad (34.3 por ciento) de desempeñarse laboralmente en ocupaciones de mayor calificación que la de sus padres.
- El Programa contribuyó a cerrar dos brechas importantes en escolaridad: étnica y de género, toda vez que la prolongación de las trayectorias educativas es mayor en los indígenas versus no indígenas, así como entre mujeres versus hombres.
- En los jóvenes becarios y ex becarios más jóvenes, el Programa contribuyó a posponer o debilitar la reproducción del patrón tradicional, respecto a la edad a la primera unión y la inserción laboral.
- Las prevalencias de talla baja y de anemia se redujeron de manera importante en la población beneficiaria del Programa Oportunidades en los últimos 10 años: de 44 y 44.3 por ciento en 1998 a 21.8 y 32.5 por ciento en 2007, respectivamente.
- En términos generales, el Programa Oportunidades tuvo impactos favorables en la salud de las familias beneficiarias por efecto de las consultas preventivas, así como a la capacitación que se ofreció en los talleres de autocuidado de la salud.
- El Programa Oportunidades tuvo un impacto positivo en la identificación temprana de factores de riesgo, diagnóstico y atención de la población infantil (principalmente enfermedades diarreicas agudas, enfermedades respiratorias agudas y deshidratación).
- En el grupo de jóvenes beneficiarios de 22 a 24 años con mayor tiempo de exposición al Programa, la proporción de los que fumaban y consumían bebidas alcohólicas fue menor que en aquellos incorporados en años recientes: 17.5 versus 21.2 por ciento y 35.3 versus 44.5 por ciento, respectivamente.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Cobertura de familias beneficiarias del Programa Oportunidades**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Secretaría de Educación Pública

Programa Presupuestario: Programa Educativo Rural

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al desarrollo rural, mediante el fortalecimiento de las capacidades de sus habitantes.
- Propósito: Formar y capacitar alumnos(as) y productores (as) para mejorar su desempeño en los ámbitos educativo, productivo y laboral.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Alumnos atendidos que concluyeron su proceso de formación educativa y capacitación		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Número de alumnos atendidos que concluyeron su proceso de formación educativa y capacitación		
Unidad de medida:	Alumno		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	39,663		106.8
Alcanzada:	42,365		
Unidad Responsable:	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SEP proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Participaron en estas acciones, los servicios educativos que se proporcionan en 171 Centros de Bachillerato Tecnológicos Agropecuarios y Forestales, participantes en el programa Educativo Rural, instituciones que constituyen la principal oferta educativa del tipo medio superior escolarizada, de capacitación, asistencia y el apoyo al desarrollo de mejora tecnológica del entorno de planteles.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Alumnos atendidos que concluyeron su proceso de formación educativa y capacitación**” se relaciona con los objetivos del programa; sin embargo lo que reportó la SEP como efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador no refleja los resultados de haber alcanzado la meta propuesta en el indicador.

Programa Presupuestario: Programa Escuelas de Calidad (“PEC”)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica del país.
- Propósito: Que las escuelas públicas de educación básica cuenten con gestión escolar efectiva.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Escuelas beneficiadas por el programa		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Número de escuelas beneficiadas al término del ciclo escolar		
Unidad de medida:	Escuela		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	27,721		147.1
Alcanzada:	40,781		
Unidad Responsable:	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SEP proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Debido a que la programación se realizó de acuerdo con el ciclo escolar 2008-2009, las cifras reportadas fueron estimadas, los beneficios sociales se conocerían al cierre de dicho ciclo escolar.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Escuelas beneficiadas por el programa** ” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta del número de escuelas beneficiadas por el programa; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el incremento de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición.
- Propósito: Las familias beneficiarias de Oportunidades ampliaron sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición mediante los apoyos del Programa y su participación corresponsable.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Tasas de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Tasa de Terminación de Secundaria (TTS)= Egresados de secundaria del Programa Oportunidades(EOS) / Población beneficiaria del Programa Oportunidades de 15 años de edad (PB15) X 100		
Unidad de medida:	Tasas de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		63	110.2
Alcanzada:		69.4	
Unidad Responsable:	Consejo Nacional de Fomento Educativo		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SEP proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se tuvo mayores impactos en escolaridad en quienes tenían más tiempo de exposición al Programa: los que tenían 10 años dentro del Programa, tuvieron 0.9 grados de escolaridad adicionales, y los que tenían seis años como beneficiarios, tuvieron 0.6 grados adicionales.
- Según condición étnica, los impactos en la escolaridad fueron significativos entre los jóvenes indígenas y no-indígenas. Se estimó un impacto de 0.64 y 0.44 grados de escolaridad adicionales en mujeres indígenas y no indígenas, respectivamente; y de 0.84 y 0.40 grados de escolaridad adicionales en hombres indígenas y no indígenas, respectivamente.
- Se identificó un efecto positivo en el ingreso laboral a largo plazo en los hombres con educación primaria y secundaria beneficiaria del Programa, de 12.6 y 14.6 por ciento, respectivamente, en comparación con la población no beneficiaria.
- Por efecto de Oportunidades, los jóvenes tenían una mayor probabilidad de moverse hacia arriba en el tipo de ocupación laboral (mujeres 34.3 por ciento, hombres 3.4 por ciento) en comparación con sus padres.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Tasas de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades**” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de egresados de secundaria inscritos al Programa Oportunidades y la población beneficiaria del mismo de 15 años de edad, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Programa Presupuestario: Atención a la Demanda de Educación para Adultos

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales.
- Propósito: Población de 15 años y más en condición de rezago educativo concluye su alfabetización, primaria o secundaria.

Número de indicadores: 2

Características de los indicadores:

Nombre del Indicador:			
1. Eficacia en el abatimiento del incremento neto al rezago educativo			
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Número de personas atendidas en el programa que concluye secundaria en el año n / el número neto de personas que se incorporaron al rezago educativo en el año n - 1) * 100		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		125.7	83.1
Alcanzada:		104.5	
Unidad Responsable:	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos		
Nombre del Indicador:			
2. Eficacia en el impacto al rezago educativo			
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	(Número de personas atendidas en el programa que concluyen el nivel secundaria en el año n / el número de personas de 15 años y más en rezago educativo en el año n-1) * 100		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		1.3	84.6
Alcanzada:		1.1	
Unidad Responsable:	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas de los indicadores según datos que la SEP proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Contribuyeron a disminuir las desigualdades de oportunidades que no tuvieron en su momento.
- Se mejoró el nivel educativo de las personas que transitaron por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (“INEA”).
- Mejoraron la calidad de vida de las personas.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que los indicadores denominados “**Eficacia en el abatimiento del incremento neto al rezago educativo y Eficacia en el impacto al rezago educativo**” se relacionan con los objetivos del programa, no se proporcionan datos absolutos sobre el número de personas atendidas en el programa que concluyen secundaria en el año n; el número neto de personas que se incorporaron al rezago educativo en el año n-1; ni el número de personas de 15 años y más en rezago educativo en el año n-1, por lo que no se puede calcular los porcentajes que se reflejan y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “personas” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa Nacional de Becas y Financiamiento (“PRONABES”)

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al ingreso y permanencia en la educación superior de los jóvenes de escasos recursos.
- Propósito: Los jóvenes entre 19 y 23 años de familias con ingresos menores o iguales a 3 salarios mínimos, cuentan con financiamiento para iniciar y terminar el nivel de educación superior.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del indicador:	Alumnos inscritos en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas que reciben beca PRONABES		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Total de alumnos inscritos en las IES que reciben beca PRONABES		
Unidad de medida:	Alumno		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	225,000		118.8
Alcanzada:	267,385		
Unidad Responsable:	Dirección General de Educación Superior Universitaria		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SEP proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Se incrementó en un punto porcentual, la cobertura de becas, al cubrir al 9.97 por ciento de la matrícula del ciclo escolar 2008-2009, respecto al 8.95 por ciento cubierto en el ciclo escolar 2007-2008.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Alumnos inscritos en las IES públicas que reciben beca PRONABES**” efectivamente se relaciona con los objetivos del programa; sin embargo, lo que reportó la SEP como efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador no refleja los resultados de haber alcanzado la meta propuesta en el indicador, solo hace un comparativo numérico del incremento en la cobertura del programa.

Programa Presupuestario: Enciclomedia

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a fortalecer los procesos de enseñanza aprendizaje con el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- Propósito: Estudiantes de 5o y 6o grado de educación primaria que tienen acceso a tecnologías de información y la comunicación en los procesos de enseñanza aprendizaje.
- Componente: Aulas dotadas de Enciclomedia entregadas a los estudiantes de 5o y 6o grado de educación primaria.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Número de aulas de 5o y 6o grado de educación primaria disponibles con Enciclomedia		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Número de aulas de 5o y 6o grado de educación primaria disponibles con Enciclomedia		
Unidad de medida:	Aula		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	118,000		105.9
Alcanzada:	125,000		
Unidad Responsable:	Dirección General de Materiales Educativos		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SEP proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Las entidades federativas solicitaron mayor apoyo en la capacitación de la nueva versión del Programa Enciclomedia, así como también apoyo técnico para actualizar las aulas ASA con la Versión 2.0 del software Enciclomedia, de igual manera alumnos y maestros contaron por más tiempo con los recursos pedagógicos y tecnológicos (TIC's) en sus aulas de trabajo.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Número de aulas de 5o y 6o grado de educación primaria disponibles con Enciclomedia**” se relaciona con los objetivos del programa; sin embargo lo que reportó la SEP como efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador no refleja los resultados de haber alcanzado la meta propuesta en el indicador, solo las acciones que se derivaron de la implementación del programa.

Secretaría de Salud

Programa Presupuestario: Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población, atendiendo la demanda de servicios de salud en los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.
- Propósito: La población atendida en los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales de Alta Especialidad y otras entidades que operan en el marco del Programa satisface sus necesidades en materia de salud.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Egresos hospitalarios por mejoría	
Dimensión a medir:	Eficacia	
Tipo de indicador	Estratégico	
Método de cálculo:	Número de egresos hospitalarios por mejoría en los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales de Alta Especialidad y otras entidades que operan en el marco del Programa / Total de egresos hospitalarios en los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales de Alta Especialidad y otras entidades que operan en el marco del Programa X 100.	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Valor de la meta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	91.9	100.4
Alcanzada:	92.3	
Unidad Responsable:	Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SSA proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Las acciones derivadas para los egresos hospitalarios por mejoría, se desarrollaron con énfasis en la actualización sobre los adelantos en las técnicas, prácticas e innovación tecnológicas más recientes de la medicina en las diferentes especialidades; al mismo tiempo, se realizaron mejoras en el equipamiento, lo que permitió dar mayores egresos a los pacientes por mejoría con menor tiempo de estadía en los nosocomios. En este marco se concluyó con un total de 148,690 egresos, logrando un índice de 92.3 por ciento de pacientes egresados por mejoría, que resultó superior en 8.3 por ciento respecto al año anterior que de una meta alcanzada de 148,014 pacientes egresados, derivado del impacto en la reconstrucción del Hospital Nacional Homeopático y el Hospital Juárez del Centro, así como los procesos de reestructuración en algunas unidades hospitalarias, con lo cual disminuyó el nivel de atención.
- Los resultados obtenidos permitieron contar con una mejor atención a la población, ya que su recuperación fue en menor tiempo, permitiendo que existiera una mayor atención de pacientes.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “Egresos hospitalarios por mejoría ” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de egresos hospitalarios por mejoría en los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales de Alta Especialidad y otras entidades que operan en el marco del programa y el total de egresos hospitalarios en los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales de Alta Especialidad y otras entidades que operan en el marco del mismo, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “egresos hospitalarios” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema de la población beneficiaria al programa favoreciendo el desarrollo de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición.

- Propósito: Las familias beneficiarias de Oportunidades ampliaron sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición mediante los apoyos del Programa y su participación corresponsable.

- Componente: Salud. Familias beneficiarias del programa tuvieron acceso al paquete básico de servicios de salud y recibieron apoyos para mejorar sus condiciones de salud.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Familias beneficiarias que están en control en los servicios de salud		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Gestión		
Método de cálculo:	Familias beneficiarias en control X 100 / Familias beneficiarias registradas		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		95	103.7
Alcanzada:		98.5	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional de Protección Social en Salud		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SSA proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Para el logro de los objetivos del Programa, fue fundamental la convicción de las familias beneficiarias sobre el beneficio que traía consigo sus acciones y de que su activa participación era primordial para que cuidaran la salud, como base para un mejor desarrollo. Con el cumplimiento de sus corresponsabilidades, se propició el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y de calidad de vida de las familias beneficiarias.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Familias beneficiarias que están en control en los servicios de salud**” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de familias beneficiarias en control y el número de familias beneficiarias

registradas, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “familias beneficiarias” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Programa Presupuestario: Seguro Médico para una Nueva Generación

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al aseguramiento médico universal.
- Propósito: Los niños nacidos a partir del 1º de diciembre de 2006 no derechohabientes de las instituciones de seguridad social o que no contaban con algún otro mecanismo de previsión social en salud, se incorporaron al Sistema de Protección Social, con lo cual gozaron de las acciones de protección en salud a que se refiere la Ley General de Salud.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Cumplimiento respecto de la meta de afiliación al Seguro Médico para una Nueva Generación		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	Niños afiliados en el año al Seguro Médico para una Nueva Generación		
Unidad de medida:	Niño		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:	1,748,000		106
Alcanzada:	1,852,891		
Unidad Responsable:	Comisión Nacional de Protección Social en Salud		

Fuente: Cuenta Pública, 2008

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la SSA proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Con el Seguro Médico para una Nueva Generación, 1,852,891 niños contaron con atención preventiva y la detección temprana de padecimientos infantiles, garantizando la cobertura integral de servicios médicos, de los niños nacidos a partir del 1º de diciembre de 2006 que no estaban afiliados a ninguna institución de seguridad social.

Observaciones de la Comisión:

El indicador denominado “**Cumplimiento respecto de la meta de afiliación al Seguro Médico para una Nueva Generación**” permite medir el nivel de cumplimiento en relación a los objetivos

del programa establecidos, ya que refiere a una meta absoluta; congruente con el fin, propósito y componentes del mismo.

Programa Presupuestario: Financiamiento Equitativo de la Atención Médica

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir al aseguramiento médico universal.
- Propósito: Las familias y personas no derechohabientes de las instituciones de seguridad social o que no contaban con algún otro mecanismo de protección social en salud, se incorporaron al Sistema de Protección Social en Salud (“SPSS”), con lo cual gozaron de las acciones de protección en salud a que se refiere la Ley General de Salud.

Número de indicadores: 1

Características del indicador:

Nombre del Indicador:	Porcentaje de afiliación al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS).		
Dimensión a medir:	Eficacia		
Tipo de indicador	Estratégico		
Método de cálculo:	$(\text{Familias afiliadas} / \text{Familias programadas a afiliar}) \times 100$.		
Unidad de medida:	Porcentaje		
Valor de la meta	Absoluta	Porcentual	Porcentaje de Cumplimiento Alc./Orig.
Original:		100	100.03
Alcanzada:		100.03	
Unidad Responsable:	Comisión Nacional de Protección Social en Salud		

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador según datos que la Secretaría de Salud proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

- Las 9.1 millones de familias afiliadas al Seguro Popular se tradujo en una cobertura a favor de 27.2 millones de beneficiarios. Esto significó que dicha población contó con acceso a servicios de salud contemplados en el Catálogo Universal de Servicios de Salud del SPSS, evitándose con ello el empobrecimiento por motivos de salud.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador denominado “**Porcentaje de afiliación al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS)**” se relaciona con los objetivos del programa, no se proporcionan los datos absolutos sobre el número de familias afiliadas y el número de familias programadas a afiliar, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja y verificar que efectivamente lo que se reporta fue la meta que se alcanzó.

Cabe mencionar que la unidad de medida debería referirse a “familias” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

Instituto Mexicano del Seguro Social

Programa Presupuestario: Servicios de Guardería

Objetivos del Programa Presupuestario:

- Fin: Contribuir a elevar el nivel de vida de la población asegurada a través del otorgamiento del servicio de guardería
- Propósito: Ampliar la cobertura del servicio de guarderías con la finalidad de beneficiar a la mujer trabajadora o al padre viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos.
- Componente: Lugares adicionales para guarderías con la finalidad de brindar atención a un mayor número de mujeres trabajadoras o padres viudos o divorciados o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos.

Número de indicadores: 2

Características de los indicadores:

Nombre del Indicador:			
1. Porcentaje de cobertura de la demanda potencial del servicio de guarderías			
Dimensión a medir:		Eficacia	
Tipo de indicador		Estratégico	
Método de cálculo:		Capacidad instalada de guarderías al mes de reporte entre demanda potencial por 100	
Unidad de medida:		Porcentaje	
Valor de la meta		Absoluta	Porcentual
Original:			27.1
Alcanzada:			24.1
Unidad Responsable:		IMSS	
Nombre del Indicador:			
2. Expansión del servicio de guarderías			
Dimensión a medir:		Eficacia	
Tipo de indicador		Estratégico	
Método de cálculo:		Capacidad instalada total al cierre del año anterior más crecimiento de capacidad instalada al mes de reporte	
Unidad de medida:		Lugares para niños y niñas	
Valor de la meta		Absoluta	Porcentual
Original:		253,951	
Alcanzada:		231,821	
Unidad Responsable:		IMSS	

Fuente: Cuenta Pública, 2008.

Efectos socioeconómicos del alcance de metas de los indicadores según datos que el IMSS proporcionó en la Cuenta Pública 2008:

Indicador 1: Porcentaje de cobertura de la demanda potencial del servicio de guarderías

- La cobertura de la demanda potencial del servicio de guarderías tuvo un beneficio socioeconómico en función de que las mujeres podían ingresar o permanecer en el mercado laboral formal, con las posibilidades de dejar a su menor en una guardería donde se le cuidara de manera integral; asimismo, este beneficio estuvo dirigido a los trabajadores viudos o divorciados o de aquél que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos y a asegurados que por resolución judicial ejercieran la patria potestad y la custodia de un menor, siempre y cuando estuvieran vigentes en sus derechos ante el IMSS, esto con la finalidad de eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y hombres alcanzaran su pleno desarrollo y ejercieran sus derechos por igual.

Indicador 2: Expansión del servicio de guarderías

- Ante la coyuntura económica internacional, la planta productiva disminuyó por el cierre de empresas y maquiladoras con lo que se perdieron plazas de trabajo, sin embargo, la apertura de

nuevas guarderías generó empleos, ya que para el cuidado de los menores se requirió de mano de obra intensiva.

- La nueva forma de contratación (licitación pública) implicó un ahorro en el servicio al solicitar a los probables prestadores de servicio un descuento sobre la cuota que el Instituto pago por niño atendido, lo cual implicó un ahorro que pudo ser destinado para la expansión del servicio.

Observaciones de la Comisión:

A pesar de que el indicador 1 denominado “**Porcentaje de cobertura de la demanda potencial del servicio de guarderías**” se relaciona con los objetivos del programa, presenta algunas carencias las cuales son:

- No proporciona los datos absolutos sobre el número de guarderías instaladas al mes y la demanda de guarderías, por lo que no se puede calcular el porcentaje que se refleja.
- La fórmula del indicador puede ser más clara:

Número de guarderías instaladas al mes *100

Demanda registrada de guarderías

- La unidad de medida debería referirse a “guardería” y no al “porcentaje”, ya que éste es un resultado del método de cálculo del indicador.

El indicador 2 denominado “**Expansión del servicio de guarderías**” se relaciona con los objetivos del programa; sin embargo presenta algunas carencias, tales como:

- El valor de la meta se debería presentar como un porcentaje, ya que se está haciendo referencia a un valor de crecimiento.
- Al ser un indicador anual, la fórmula debería ser:

$$\frac{(\text{Número de guarderías instaladas en el año actual} - \text{Número de guarderías instaladas en el año inmediato anterior})}{\text{Número de guarderías instaladas en el año inmediato anterior}} * 100$$

- La unidad de medida debería referirse a “guardería” y no a “lugares para niños y niñas”.

Anexo B

Auditoría al Sistema de Evaluación del Desempeño

Auditoría: 08-0-06100-07-0188

La ASF fiscalizó la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Administración Pública Federal para verificar el cumplimiento de objetivos y metas, respecto de mejorar la calidad en la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados.

Muestra Auditada : 205,918.2 miles de pesos

Aspectos Revisados: La auditoría incluyó la revisión de la eficacia, eficiencia, economía y competencia de los actores.

En eficacia se verificó la conclusión de la implantación del SED en 2008, por parte de la SHCP y la SFP, así como la mejora en la ejecución del gasto y la presupuestación con base en resultados para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios a cargo de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP.

En eficiencia se revisó la construcción de la MIR de estas tres dependencias, en términos del cumplimiento de la obligación de elaborarla para cada uno de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios y se verificó que contuvieran los elementos establecidos en la norma: fin, propósito, componentes y actividades; asimismo, se verificó la eficiencia en el proceso de revisión de las matrices a cargo de la SHCP y la SFP. Se evaluó la eficiencia en el proceso de selección de los indicadores incluidos en el PEF y la Cuenta Pública 2008 para los programas presupuestarios antes mencionados a cargo de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP.

En lo referente a la construcción de indicadores, se revisó que se conformaran de acuerdo a la metodología establecida y a las solicitudes de apoyo técnico al INEG; además, se analizó el seguimiento de los resultados de los indicadores de desempeño por parte de la SHCP y la SFP, para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal y la correspondencia entre el proceso presupuestario y la frecuencia de medición de los indicadores de desempeño seleccionados por la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP, para evaluar la posibilidad de contar con información de sus resultados como elemento a considerar en la integración del presupuesto.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SHCP, la SFP, la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP, no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables al SED, respecto de las operaciones examinadas.

En el artículo Sexto Transitorio de la LFPRH se estableció que: “por conducto de la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño (...) a más tardar en el ejercicio fiscal 2008”. Sin embargo, en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED, la SHCP y la SFP determinaron que la implantación del mismo sería gradual y selectiva; por lo que establecieron la obligación de elaborar la MIR de 2 (11.1%) de las 18 modalidades de programas presupuestarios incluidos en el PEF de 2008, como elemento metodológico para definir los indicadores base del funcionamiento del SED, razón por la que en 2008 no se concluyó la implantación de éste, como se especificó en el artículo en comento.

Para 2008, la SEMARNAT no elaboró la MIR de dos de los seis programas presupuestarios de subsidios a su cargo y la SAGARPA no la elaboró para los nueve programas de subsidios bajo su responsabilidad, en incumplimiento del numeral 20, fracción III, inciso a, de los Lineamientos para la Integración del Proyecto de PEF 2008, y del numeral 18, inciso b, del Anexo Uno de los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008.

La SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP no realizaron la selección de indicadores de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios en 2008, en los términos del numeral 21, párrafos primero y segundo de los Lineamientos para la Actualización de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios y la Elaboración de Calendarios de Metas de los Indicadores del PEF 2008.

De los 46 indicadores reportados en conjunto en la Cuenta Pública 2008 para los 77 programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios de las tres dependencias antes mencionadas, en 4 (8.7%) el nombre del indicador no se expresa en términos de las variables que intervienen; en 27 (58.7%), el método de cálculo no es una relación entre dos o más datos.

Lo anterior evidencia que dichas dependencias presentaron deficiencias en la construcción de los indicadores de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios, seleccionados en el marco del PEF y reportados en la Cuenta Pública 2008.

La SHCP y la SFP presentaron deficiencias en la vigilancia del cumplimiento respecto de la obligación de elaborar la MIR de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios, ya que la SEMARNAT no elaboró la matriz de dos de los seis programas presupuestarios de subsidios (U001 y U002), y la SAGARPA no concluyó la elaboración de la matriz de cada uno de los 9 programas de subsidios (U002, U003, U004, U007, U009, U010, U011, U013 y U016), incumpliendo el artículo 31, fracción XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la SHCP, y 37, fracción V, para la SFP.

A efecto de verificar la mejora en la ejecución del gasto mediante la evaluación de resultados, la ASF solicitó a la SEMARNAT, la SAGARPA, y la SEP describir en qué forma se mejoró la ejecución del gasto mediante la evaluación de los resultados de los indicadores de desempeño reportados en la Cuenta Pública 2008 y precisar la información que permitiera constatar la mejora.

La información proporcionada por la SEMARNAT no permitió determinar en qué medida se mejoró la ejecución del gasto en 2008 en los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios, a cargo de esa dependencia, mediante la evaluación de los resultados de los indicadores de desempeño.

La SAGARPA informó a la ASF que de los indicadores de desempeño reportados en la Cuenta Pública 2008, solamente uno se medía de manera semestral, y los restantes 9 anualmente. Asimismo, se realizaron cambios en su conformación, derivados del proceso de actualización, mejora y selección de indicadores, así como su alineación con el Programa Sectorial y las reglas de operación de los programas. Por lo anterior, los resultados de los indicadores se obtuvieron en el primer trimestre del siguiente ejercicio fiscal y la retroalimentación para el proceso de presupuestación y ejecución del gasto no fue suficiente. Estas explicaciones no permitieron determinar en qué medida mejoró para 2008 la ejecución del gasto en los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios a cargo de la SAGARPA, mediante la evaluación de los resultados de los indicadores de desempeño.

En cuanto a la SEP, ésta informó que el Presupuesto Basado en Resultados y el SED se apoyaban en el seguimiento al avance en los indicadores de desempeño y en evaluaciones externas, para identificar los resultados alcanzados por los programas, lo cual coadyuvaba a una mejor ejecución del gasto, así como a una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos. La mejora en la ejecución del gasto se podía analizar considerando las mejoras introducidas en el diseño y gestión de los programas y su relación con el ejercicio presupuestario correspondiente.

La información proporcionada por la SEP tampoco permitió determinar en qué medida se mejoró la ejecución del gasto en 2008 en los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios a su cargo, mediante la evaluación de los resultados de los indicadores de desempeño.

Lo informado por la SHCP, con relación a que las evaluaciones del desempeño de los programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidios de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP y de sus indicadores se llevaron a cabo una vez concluido el ejercicio fiscal 2008, lo que pone en evidencia que el diseño y los plazos de los procesos de evaluación no permitieron contar, de forma sistemática, con información de resultados para la toma de decisiones que incidiera en la mejora de la ejecución del gasto, para cumplir con el objetivo de política pública de mejorar la calidad del gasto público mediante un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente SED en toda la Administración Pública Federal. Asimismo, que para 2008 la SHCP no estableció metas respecto de la mejora en la ejecución del gasto.

Las explicaciones proporcionadas por la SHCP no permitieron determinar en qué medida mejoró para 2008 la ejecución del gasto en los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios a cargo de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP, mediante la evaluación de los resultados de los indicadores de desempeño.

La SFP no proporcionó evidencia específica de los resultados del proceso de evaluación realizado por esa dependencia en el marco del SED y de las recomendaciones que se formularon para la mejora en la ejecución del gasto en 2008 para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP.

Las explicaciones proporcionadas por la SFP se refirieron al proceso de seguimiento del ejercicio del gasto, y no permitieron determinar en qué medida mejoró para 2008 la ejecución del gasto en los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios a cargo de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP, mediante la evaluación de los resultados de los indicadores de desempeño.

Por lo anterior, se concluye entonces que la SHCP, la SFP, la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP **no dispusieron de información para verificar en qué medida se mejoró la ejecución del gasto mediante la evaluación de los resultados de 2008 para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios**, en los términos de la estrategia: “Mejorar la calidad del gasto público mediante un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente Sistema de Evaluación del Desempeño en toda la Administración Pública Federal (...)”, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; del objetivo 1.4 “Mejorar la (...) ejecución del gasto mediante la evaluación de resultados”, establecido en el Capítulo IV, apartado IV.2, Subapartado IV.2.4., del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (“PRONAFIDE”) 2008-2012, y de los numerales 7 y 9 del Anexo Uno de los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008.

Con el análisis de la información proporcionada por la SEMARNAT, se constató que los indicadores de desempeño reportados en la Cuenta Pública 2008 no permitieron retroalimentar el proceso de presupuestación del gasto para 2009. La ASF determinó que los resultados de los indicadores de desempeño del ejercicio 2008 no fueron utilizados para integrar el presupuesto de 2009 de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios.

Las explicaciones proporcionadas por la SAGARPA evidencian la desvinculación entre la frecuencia de medición de los resultados de los indicadores de desempeño de 2008 y el periodo en

el que se realizó el proceso de presupuestación para el ejercicio fiscal 2009, lo que limitó considerar los resultados de los indicadores en dicho proceso.

Asimismo, la información proporcionada por la SEP hizo referencia al proceso de seguimiento en las metas de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios, lo cual estuvo relacionado con la operación y gestión, pero no con la presupuestación del gasto con base en resultados por lo que no fue posible determinar en qué medida los resultados de los indicadores de desempeño, correspondientes al ejercicio 2008, de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios, retroalimentaron el proceso de presupuestación del gasto de 2009.

Las explicaciones proporcionadas por la SHCP, respecto de que en el marco de la implantación del Presupuesto Basado en Resultados y del SED se incorporaron una serie de mejoras al proceso presupuestario, que permitieron vincular la planeación, programación, presupuestación, incidiendo en la retroalimentación y toma de decisiones de los recursos asignados a los mismos, difiere de los resultados obtenidos con el análisis realizado por la ASF, con el que se identificó que, de los 46 indicadores seleccionados para 2008 de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios de la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP, a la fecha del cierre del sistema para la integración del Proyecto de PEF 2009, se contaría únicamente con información de los resultados de 8 (17.4%) indicadores: 5 con una frecuencia de medición mensual y 3 con frecuencia de medición trimestral; así como de la información proporcionada por la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP, respecto de las limitaciones de considerar los resultados de los indicadores en el proceso.

Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora coincide con las siguientes conclusiones de la ASF:

- De los 19 indicadores de desempeño reportados para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios de la SEMARNAT, para 14 se definió una frecuencia de medición anual, por lo que no hubo una correspondencia entre la frecuencia de medición de estos indicadores establecida para 2008 y el proceso presupuestario 2009, y la SEMARNAT.
- De los 10 indicadores de desempeño reportados para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación de la SAGARPA, para 9 se definió una frecuencia de medición anual, por lo que no hubo correspondencia entre la frecuencia de medición de estos indicadores establecida para 2008 y el proceso presupuestario 2009, y la SAGARPA.
- De los 17 indicadores de desempeño para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios de la SEP, para 15 se definió una frecuencia de medición anual, por lo que no hubo una correspondencia entre la frecuencia de medición de estos indicadores establecida para 2008 y el proceso presupuestario 2009, y la SEP
- La SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP no proporcionaron evidencia de que los resultados de los indicadores fueron un elemento por considerar en la integración del PEF 2009, programado a realizarse en el mes de agosto de 2008, en incumplimiento del artículo 25, fracción III, de la LFPRH, y del numeral 7, Anexo 3, de los Lineamientos para la Integración del Presupuesto de Egresos 2009.
- La SHCP, la SFP, la SEMARNAT, la SAGARPA y la SEP no dispusieron de elementos para sustentar en qué medida los resultados de los indicadores de desempeño para los programas

presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios, incidieron en la presupuestación del gasto.

La SHCP informó que la Unidad de Política y Control Presupuestario tiene la facultad para expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación y el presupuesto, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las unidades administrativas competentes y las políticas de gasto público; la Unidad de Política y Control Presupuestario emitió las disposiciones que regularon el proceso presupuestario 2008, sin que se considerara necesario establecer una metodología específica para determinar en qué medida la información de desempeño de los programas presupuestarios incidiría en la determinación de los montos que les serían asignados, en la medida que la normatividad señalada no establecía la obligatoriedad de emitirla.

No obstante lo informado por la SHCP, el hecho de que la SEMARNAT, la SAGARPA, la SEP, la SHCP y la SFP no dispusieran de elementos para sustentar en qué medida los resultados de los indicadores de desempeño para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros de subsidios, que formaban parte del SED, correspondientes al ejercicio 2008, incidieron en la presupuestación del gasto para el ejercicio 2009, **evidencia que la metodología emitida a la fecha por la SHCP no permitió a los ejecutores del gasto determinar en qué medida la información del desempeño de los programas presupuestarios de 2008 incidió en la determinación de los montos que les serían asignados para el próximo ejercicio fiscal**, en los términos que señalan los artículos 25, fracción III, y 111, párrafo tercero de la LFPRH, y 62, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nacional Financiera, SNC

Auditoría: 08-2-06HIU-07-0067

Auditoría a las Acciones de Financiamiento, Capacitación y Asistencia Técnica a las Empresas

Muestra Auditada: 1,708,118.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el otorgamiento de créditos, capacitación y asistencia técnica para fomentar el desarrollo de las empresas, así como verificar el cumplimiento del objetivo de promover el crecimiento regional y la creación de empleos.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, NAFIN cumplió con las disposiciones normativas aplicables en relación con su misión de fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, proporcionando financiamiento, capacitación y asistencia técnica, con el fin de promover el crecimiento regional y la creación de empleos para el país.

De los resultados con observación destacan los siguientes:

Se constató que no contó con indicadores que permitieran evaluar en qué medida el financiamiento a las empresas, la capacitación empresarial y la asistencia técnica han contribuido a fomentar el desarrollo del sector industrial y de la pequeña y mediana empresas, y a promover el crecimiento regional y la creación de empleos.

Se determinó que en 2008 el banco no realizó los estudios de corto, mediano o largo plazos, que le permitieran cuantificar con precisión el universo de la población objetivo de cada uno de los diferentes segmentos de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas del país sin acceso a los servicios y productos financieros.

Se constató que no estableció metas sobre los financiamientos y el número de empresas por beneficiar por actividad económica.

Auditoría: 08-0-06100-06-0497

Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre el Cambio Climático Contratado con el Banco Mundial

Muestra Auditada: 6,895,748.4 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que las acciones realizadas por la SHCP, Nacional Financiera, S.N.C (“NAFIN”) y la SEMARNAT en el proceso de contratación, ejercicio y aplicación del préstamo para políticas de desarrollo sobre el cambio climático contratado con el Banco Mundial, se ajustaron a la legislación y normativa.

Dictamen: La ASF considera que NAFIN, y la SEMARNAT cumplieron con las disposiciones normativas relativas a las funciones de agente financiero del Gobierno Federal y de ejecutor del proyecto respectivamente, en el contrato de préstamo núm. 7535-MX contratado con el Banco Mundial; sin embargo, la ASF considera que la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas relativas al funcionamiento de los órganos asesores en materia de crédito público y a la aplicación de los recursos del préstamo, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: la SHCP no ha realizado acciones para regularizar la operación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público; los términos pactados en el contrato de préstamo no definen los tiempos en los que se realizarían las reuniones para intercambiar puntos de vista sobre los logros alcanzados durante la realización del programa, ni para elaborar los informes sobre su implementación; no se tuvo evidencia de que el crédito se destinara a proyectos de inversión o actividades productivas, no se realizaron estudios para soportar que el crédito generaría los recursos suficientes para su pago; y, no se tuvo evidencia de que los recursos provenientes del préstamo por 6,878,307.4 miles de pesos se destinaron efectivamente a políticas en materia de cambio climático.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 6,878,307.4 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06100-06-0514

Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados

La ASF fiscalizó la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la H. Cámara de Diputados se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

Muestra auditada: 1,087,119.9 miles de pesos

Aspectos revisados: Sin información al respecto.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la H. Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la ejecución, control, comprobación y pago del presupuesto asignado en el 2008, excepto por las observaciones que se precisan, entre los que destacan lo relativo con la prestación de boletos de avión a los CC. Diputados, que impiden garantizar que los cupones emitidos para tal fin por la H. Cámara de Diputados fueron efectivamente utilizados por los destinatarios y en las tarifas autorizadas, situación que se propició por considerarse que de acuerdo con la normatividad de la H. Cámara de Diputados se les otorga un apoyo fijo para su tarea legislativa en función de su lugar de residencia, de los cuales ellos son los únicos beneficiarios; la ampliación de recursos provenientes de economías a los Grupos Parlamentarios por 103,930.5 miles de pesos, que debieron reintegrarse a la TESOFE; el saldo de 24,498.0 miles de pesos al 31 de diciembre de 2008 en la partida 3827 “Asignaciones a los Grupos Parlamentarios” que no correspondía a un presupuesto devengado y que no se reintegró a la TESOFE; además, no se tuvo acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos ejercidos en la partida 3827 “Asignaciones a los Grupos Parlamentarios” y existe un retroceso en cuanto a la normativa que regula el ejercicio de dicha partida, al permitir ampliaciones a su presupuesto original autorizado.

Auditoría: 08-0-06100-06-0514

Programas de Estímulos Fiscales en Materia de Servicios Financieros para Personas Morales

Muestra Auditada: 5,565,459.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera del Gobierno Federal para comprobar el cumplimiento del objeto de los programas de estímulos fiscales autorizados para aplicarse en materia de servicios financieros, en términos de la legislación y normativa.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SHCP y en el Servicio de Administración Tributaria (“SAT”) cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a los estímulos fiscales y condonaciones de créditos fiscales aplicados en el subsector servicios financieros respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a:

- La laguna en la legislación tributaria debido a que no se delimita la responsabilidad, ya sea de las autoridades hacendarias o de las otras dependencias de la Administración Pública Federal para otorgar estímulos fiscales.
- La falta de reglas de carácter específico encaminadas a ordenar y armonizar la aplicación de los estímulos fiscales por medio de un programa a cargo de cada coordinadora de sector, quien sería la responsable de su administración, seguimiento y evaluación.
- La autoridad fiscal no requirió a cuatro 4 contribuyentes la entrega de los avisos correspondientes a la aplicación de los estímulos fiscales.
- La falta de las definiciones de los distintos conceptos tributarios, toda vez que un estímulo fiscal su tratamiento jurídico difiere al de la condonación.

- La información tributaria no se presenta de forma separada por cada uno de los conceptos que la integra en los informes trimestrales que presenta la SHCP al Congreso de la Unión.
- La autoridad fiscal incurrió en atrasos para resolver las solicitudes de condonación de seis contribuyentes.
- La omisión para elaborar evaluaciones particulares de los resultados de la aplicación de estímulos fiscales vertidos en ley o por la emisión de un decreto.

Auditoría: 08-0-06100-02-0366

Administración de los Recursos Destinados al Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe

Muestra Auditada: 4,606,966.6 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar que la gestión financiera de los recursos que el Gobierno Federal destinó al Programa, a través de diversas subcuentas pertenecientes a la Cuenta Corriente que le lleva el Banxico y, posteriormente, mediante el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., en su carácter de mandataria del contrato de Mandato que suscribió con ese banco de desarrollo, se llevó a cabo conforme a la legislación aplicable y se reportó en la Cuenta Pública.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la aprobación, administración y disposición de los recursos que destinó al Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y del Caribe, respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: la SHCP operó un mecanismo financiero consistente en un fondo rotatorio con el que se manejaron diversas subcuentas de la Cuenta General que el Banxico le administra a la TESOFE; autorizó a nombre del Gobierno de México créditos a países de Centroamérica y del Caribe con recursos de las disponibilidades del erario de 1980 a abril de 2008 y, a partir de mayo de ese año, traspasó la titularidad de los recursos que mantenía en el mecanismo al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., para que se encargara de administrarlos como mandatario de un contrato de mandato celebrado con esa dependencia, sin registrar presupuestalmente esta última erogación por 4,517,180.5 miles de pesos, monto que representó el 98.1% de la muestra auditada, ni reflejarla en la Cuenta Pública respectiva

Auditoría: 08-0-06100-02-0327

Aprovechamientos de Recuperaciones de Capital

Muestra Auditada: 32,275,664.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar el origen y la aplicación de los ingresos por los Aprovechamientos de Recuperación de Capital; y que éstos se determinaron, recaudaron, contabilizaron y registraron en la Cuenta Pública, de acuerdo a la normativa.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al origen y la aplicación de los ingresos por los Aprovechamientos de Recuperación de Capital establecidas en la LFPRH, entre otras, debido a que en las operaciones examinadas se observó un importe por 27,274,500.0 miles de

pesos, que representa el 84.5% de la muestra auditada, ya que la SHCP registró indebidamente como Aprovechamientos de Recuperaciones de Capital en la LIF 2008, los retiros que efectuó por esa cantidad, a las cuentas de depósito que mantenía como actos jurídicos análogos a mandato correspondientes al FARP y al Fondo para Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura, figuras no previstas en la ley y que, en su momento, no perfeccionaron un gasto de inversión de capital, por lo que, tampoco los retiros provenientes de esos depósitos, pueden ser considerados como una recuperación de capital para el Gobierno Federal.

Adicionalmente, esa dependencia continuó haciendo uso de figuras tales como fideicomisos no paraestatales, mandatos y actos jurídicos análogos para canalizarles recursos públicos excedentes y así alcanzar un equilibrio presupuestal en las finanzas públicas, y posteriormente utilizarlos para autorizar directamente un mayor gasto público, en detrimento de la facultad constitucional que tiene la Cámara de Diputados en esa materia.

Impacto de las Observaciones

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 27,274,500.0 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06100-02-0316

Cuentas de Balance-Activo “Bancos”

Muestra Auditada: 2,517,878,388.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los fondos federales y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, comprobar que las operaciones se concentraron y registraron en las cuentas de Bancos, se validaron y conciliaron, así como verificar el cumplimiento del registro contable y su presentación en la Cuenta Pública conforme a la normativa.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la TESOFE de la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro de las operaciones efectuadas en la cuenta 11203 “Bancos” respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: existe una diferencia en la cuenta 11203 “Bancos” por 4,386,267.3 miles de pesos entre lo reportado en la Cuenta Pública y lo registrado en la Balanza de Comprobación, motivo por el cual los principales libros de contabilidad no fueron autorizados; al 31 de diciembre tienen saldos pendientes de conciliar por 273,502,270.7 miles de pesos, que se integran de las “Operaciones de egresos pendientes de aplicación definitiva” por 101,933,420.3 miles de pesos, “Movilización de Fondos” por 95,727,502.4 miles de pesos, y “Operaciones de ingresos pendientes de aplicación definitiva” por 75,841,348.0 miles de pesos; además no registró en cuentas de resultados 2,183,691.9 miles de pesos por fluctuación cambiaria. Los errores y omisiones de la información suman 280,072,229.9 miles de pesos y representan el 11.1 % de la muestra auditada.

Impacto de las Observaciones

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 280,072,229.9 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06100-03-0206

Proceso de Obtención de Información y de Formulación, Integración y Consolidación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Muestra Auditada: Las operaciones revisadas incluyen aspectos cualitativos y los importes revisados corresponden a universos diferentes, por lo que no es factible acumularse y determinar la muestra auditada.

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el procedimiento de consolidación presupuestaria y contable gubernamental, así como la emisión de los estados financieros presupuestarios y económicos del Sector Público Gubernamental, se realizó conforme a las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SHCP cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Proceso de Obtención de Información y de Formulación, Integración y Consolidación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a que las cifras del Ramo 30 “Adeudos de Ejercicio Fiscales Anteriores” que se incorporaron en la Cuenta Pública 2008 no se conciliaron con las reportadas por los 37 Ramos; los resultados contables del ejercicio de 2008 incluyen el efecto de las cifras no depuradas y aclaradas de las cuentas de enlace por un importe neto de 2,143,087.2 miles de pesos; no se ha definido el marco normativo del registro contable de los recursos destinados a la creación de mandatos; y el monto que se presenta en el rubro de variaciones al patrimonio del año, de años anteriores y sujetas a conciliación no corresponde a ningún concepto definido en el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental.

Impacto de las Observaciones

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 2,143,087.2 miles de pesos

Auditoría: 08-2-06G1C-02-0562

Cuentas de Balance-Pasivo “Préstamos Interbancarios y de Otros Organismos”

Muestra Auditada: 49,372,722.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera en las operaciones de obtención y aplicación de financiamientos, amortización, pago de intereses, comisiones y gastos, su registro en la contabilidad y presentación en los estados financieros y en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (“BANOBRAS”), cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los Préstamos Interbancarios y de Otros Organismos, respecto de las operaciones examinadas, excepto por el resultado con observación, que se refieren principalmente a que BANOBRAS incluyó los movimientos cancelados por 6,000,000.0 miles de pesos, registrados en julio y agosto de 2008, en la cuenta núm. 2202, denominada “Préstamos de

Bancos”, como parte de la captación por 41,722,000.0 miles de pesos por medio de subastas de liquidez, consideradas en las operaciones bancarias netas por 69,458,423.4 miles de pesos, que se reportaron en la Cuenta Pública 2008, en incumplimiento del artículo 92 de la LFPRH y representa el 12.1% de la muestra revisada.

Impacto de las Observaciones

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 6,000,000.0 miles de pesos

Auditoría: 08-2-06HIU-02-0302

Administración de Cooperaciones Técnicas y Donaciones

Muestra Auditada: 412,351.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos derivados de donativos y cooperaciones técnicas otorgados por Organismos Financieros Internacionales al Gobierno Federal, recibidos por conducto de la SHCP y administrados por NAFIN, así como verificar que se ejercieron, registraron y contabilizaron en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, NAFIN y la SHCP, cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la administración y manejo de las cooperaciones técnicas no reembolsables y donaciones establecidas en la LFPRH y su reglamento, respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: se observó un importe por 15,458.8 miles de pesos, que representa el 3.7% de la muestra auditada, y que se refieren principalmente a que la SHCP, no obstante que por ley tenía la función indelegable de ser ejecutora de gasto, delegó en NAFIN, con la figura de Agente Ejecutor inexistente en la legislación pública, la responsabilidad de la administración y ejecución del Programa para la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados, realizado con recursos de la cooperación técnica no reembolsable número ATN/OC-10476-ME por 1,600.0 miles de dólares, equivalentes a 17,385.8 miles de pesos, en el cual el Gobierno Federal fue el beneficiario directo, y 538.4 miles de dólares, equivalentes a 5,850.3 miles de pesos que proporcionó el Gobierno Federal, a través de la propia SHCP y de la SEDESOL, sin registrar 15,458.8 y 10,214.0 miles de pesos, como parte del PEF y de la LIF, respectivamente, cantidades que no se reflejaron en la Cuenta Pública 2008.

NAFIN actuó más allá de las atribuciones que le confieren la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Orgánica de NAFIN, al haber pactado con la SHCP el asumir las responsabilidades inherentes a la función de agente ejecutor de ese programa y durante el 2008, llevar a cabo la contratación de servicios y pago de consultorías por 15,458.8 miles de pesos.

Impacto de las Observaciones

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 15,458.8 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06100-02-0261

Operación del Fondo de Ahorro Capitalizable

Muestra Auditada: 1,461,458.7 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al citado fondo se ejerció y registró conforme las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SHCP cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la operación del Fondo de Ahorro Capitalizable (“FONAC”) respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a la desactualización de los manuales con que opera el FONAC; la falta de comprobación de la autorización para reclasificar recursos que estaban destinados desde 2007 al citado fondo por 287,700.0 miles de pesos, así como tampoco presentaron evidencia del registro contable de dicha corrección; y no se presentó documentación justificativa para utilizar disponibilidades del capital del FONAC por 1,074,000.0 miles de pesos. Cabe señalar que este último importe no implica recursos de los aportados en 2008 y no necesariamente corresponde a recuperaciones por presuntos daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública Federal ya que está sujeto a las aclaraciones que se efectúen por la entidad fiscalizada.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 1,074,000.0 miles de pesos

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 287,700.0 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06100-02-0321

Operaciones del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones

Muestra Auditada: 77,561,600.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos recibidos y verificar que en la determinación de su monto, aplicación, contabilización y registro en la Cuenta Pública, se cumplió con la normativa.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SHCP cumplió con las disposiciones normativas aplicables a las Operaciones del FARP establecidas en la LFPRH, entre otras, respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: se observó un importe por 1,921,686.6 miles de pesos, que representa el 2.5% de la muestra auditada, ya que la SHCP no le retribuyó al FARP dicho importe por concepto de intereses, lo que no le permitió a éste incrementar su patrimonio por esa misma cantidad; además, esa dependencia constituyó el FARP señalando que se trató de un acto jurídico análogo a mandato y actuó con discrecionalidad en la utilización de los recursos del FARP ya que dispuso de 25,000,000.0 miles de pesos para que el Gobierno Federal cumpliera con su obligación en el apoyo del pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, necesidad que no fue presupuestada adecuadamente desde su origen.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 1,921,686.6 miles de pesos

Auditoría: 08-2-06G1C-04-0459

Túnel Sumergido Bajo el Río Coatzacoalcos

Muestra Auditada: 439,353.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera en el BANOBRAS; en la SCT, en el Gobierno del Estado de Veracruz y demás entidades fiscalizadas para verificar que los recursos federales otorgados al Proyecto Túnel Sumergido Bajo el Río Coatzacoalcos a través de FINFRA/FONADIN y los provenientes de la concesión del Puente Coatzacoalcos I, se solicitaron, autorizaron, administraron y ejercieron conforme a la legislación respectiva; así como revisar que el proyecto se planeó, programó, presupuestó, licitó, contrató y ejecutó de acuerdo con la normatividad aplicable y si alcanzó los beneficios económicos y sociales en términos de calidad y oportunidad.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el BANOBRAS, el Gobierno del Estado de Veracruz, la SCT, el Fideicomiso Bank of New York Mellon y la Concesionaria Túnel de Coatzacoalcos no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación y ejecución respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en el resultado correspondiente, donde destaca que la entidad fiscalizada pagó 97,316.8 miles de pesos por el pago de precios extraordinarios estando al tanto de que el Gobierno del Estado de Veracruz no asumirá ni incurrirá en ningún costo o responsabilidad por concepto de errores de proyecto los cuales correrán por cuenta de la Concesionaria.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 97,316.8 miles de pesos

Auditoría: 08-2-06HIU-02-0324

Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Muestra Auditada: 1,782,856.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de las operaciones realizadas del fideicomiso para el apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; comprobar que los recursos que se obtuvieron, aplicaron, registraron en la contabilidad y presentaron en la Cuenta Pública 2008, de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, NAFIN, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Fideicomiso para el Apoyo a las

Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: el Comité Técnico del fideicomiso aprobó 74 proyectos estatales por 59,530.8 miles de pesos y 23 proyectos nacionales por 77,250.4 miles de pesos, los cuales reportaron en las solicitudes de apoyo que no generarían empleos; el Comité Técnico aprobó recursos por 97,083.1 miles de pesos correspondientes a 8 proyectos estatales destinados a infraestructura, y 21,127.8 miles de pesos a 1 proyecto nacional, el cual no especifica en las solicitudes de apoyo el número de empleos que se generarán o conservarán, número de micro, pequeñas y medianas empresas atendidas y la manera en que éstas se beneficiarán; de 106 proyectos por 254,992.1 miles de pesos, la Secretaría de Economía (“SE”) no comprobó la existencia de indicadores y metas; se aprobaron y transfirieron recursos por 1,556.4 miles de pesos en el 2009 a eventos y exposiciones realizados en 2008. La cuantificación monetaria de las observaciones suma 254,992.1 miles de pesos y representa el 14.3% de la muestra auditada.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 254,992.1 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06E00-02-0334

Derecho de Trámite Aduanero

Muestra Auditada: 6,375,312.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación, verificando el cumplimiento de la normativa aplicable al cálculo, cobro, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública; y que el destino de los recursos haya sido acorde a las disposiciones legales que lo regulan.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el SAT no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro de los ingresos recaudados por el rubro del Derecho de Trámite Aduanero respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en el resultado con observación, relativo a que en términos generales y respecto de la muestra revisada, el SAT no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al control de los ingresos recaudados por el rubro del Derecho de Trámite Aduanero, debido a que el SAT no retuvo el IVA de las contraprestaciones por 685,950.9 miles de pesos, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Aduanera y su interpretación contenida en la Tesis Jurisprudencial 124/2006, emitida por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, y la Regla 1.3.5. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que representa el 10.8% de la muestra revisada.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 685,950.9 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06E00-02-0341

Impuesto a los Depósitos en Efectivo

Muestra Auditada: 9,015,355.9 miles de peso

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación, verificando el cumplimiento de la normativa aplicable a la determinación, cobro, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública; así como el cumplimiento de metas y objetivos.

Dictamen: La ASF se abstiene de emitir una opinión, toda vez que el SAT no proporcionó la información que le fue requerida, ya que de 787 Instituciones del Sistema Financiero obligadas a recaudar y enterar el impuesto de conformidad con lo dispuesto en la ley del IDE, únicamente 287 cumplieron con la obligación de presentar la declaración informativa mensual de lo recaudado y de las 500 instituciones restantes, el 63.5%, la entidad fiscalizada no proporcionó las declaraciones correspondientes, por lo que la ASF no tiene los elementos para cuantificar y sustentar que el total de ingresos recaudados es correcto y que el total enterado a la TESOFE es razonable. Independientemente de la opinión de la ASF, y de la información que se le proporcionó, se determinó lo siguiente: en el dictamen fiscal de dos Instituciones del Sistema Financiero no se especifica la información o elementos suficientes para evaluar si dichas instituciones cumplieron o no con la obligación fiscal de recaudar y enterar el IDE a la TESOFE; además, se determinaron los resultados con observación, que se refieren principalmente a: la diferencia de 1,003.8 miles de pesos determinada entre los importes recaudados por las Instituciones del Sistema Financiero y los enteros realizados a la TESOFE; 27,370.7 miles de pesos de tres Instituciones del Sistema Financiero que no retuvieron impuestos pendientes de recaudar; 33,807.0 miles de pesos recaudados por HSBC México, S.A., y no enterados a la Tesorería, y 10,409.6 miles de pesos no recaudados de 16,725 contribuyentes/cuentahabientes a quienes no se les determinó el IDE conforme a la normativa aplicable. Lo anterior está considerado en 4 pliegos de observaciones que suman 72,591.1 miles de pesos y que representan el 0.8% de la muestra revisada.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 72,591.1 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06E00-02-0648

Proyecto Sistema de Esclusas de Control en Aduanas

Muestra Auditada: 123,272.5 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera y cumplimiento de los contratos para el Proyecto Sistema de Esclusas de Control en Aduanas con recursos ejercidos por el Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras; la recepción e instalación, la puesta en marcha, el aseguramiento y el registro patrimonial de los bienes, de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el SAT cumplió con las disposiciones normativas aplicables al ejercicio de recursos pagados y devengados correspondientes a los contratos revisados respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a la omisión de aplicar penas convencionales al proveedor por el atraso en la entrega de las Posiciones de Servicio por 27,384.4 miles de pesos y por haber efectuado pagos improcedentes por 250.9 miles de pesos por

facturas pagadas al proveedor con fechas diferentes al suministro e instalación de las posiciones de servicio.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 27,635.3 miles de pesos

Auditoría: 08-0-06E00-02-0326

Sistemas Informáticos para la Administración Tributaria

Muestra Auditada: 58,557.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos erogados en el desarrollo del sistema informático en donde se ubica entre otros el de Solución Integral, verificando el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de programación, presupuestación y ejercicio del gasto, registro contable y presentación en Cuenta Pública; asimismo, evaluar sus objetivos, metas e indicadores de resultados, y hacer la evaluación del finiquito de la conclusión del Proyecto Plataforma.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el SAT cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro, control y ejercicio del presupuesto federal para el desarrollo de los sistemas informáticos respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren a que con el cierre del Proyecto Modernización e Integración de los Sistemas Informáticos en 2008, se erogaron los 72,604.6 miles de dólares, con IVA pactados en el contrato suscrito con Oracle de México, S.A. de C.V., que se financiaron principalmente con recursos del Banco Mundial, sin haber recibido la totalidad de los productos establecidos en dicho contrato, ni en sus convenios modificatorios, siendo el más relevante el de servicio de “Cobranza” que estaba contemplado en el contrato original firmado en 2004, y fue hasta diciembre de 2009, cuando se adjudicó el contrato para su diseño y desarrollo con recursos del FACLA, por lo que el gasto se estaría duplicando; con la formalización de 4 de los 7 convenios modificatorios el SAT contravino lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público en cuanto a plazos y características; en agosto de 2006 la entidad fiscalizada firmó el documento denominado “Anexo a los Estatutos del Proyecto”, que se constituyó en el instrumento rector del Proyecto Plataforma, el cual no está vinculado ni con el contrato original, ni con los convenios modificatorios formalizados antes de esa fecha, por lo que los servicios realizados al amparo de dicho documento no tienen sustento jurídico; además al cierre del proyecto sólo recibió 5 de los 11 servicios convenidos en el documento antes citado, por lo que la ASF estima que el costo de los servicios no desarrollados ascenderían a 28,690.9 miles de dólares, sin IVA, equivalentes a 315,599.9 miles de pesos a un tipo de cambio de 11.00 pesos por dólar, que supera en más de 5 veces la muestra revisada. Por lo anterior, estimamos que no se debió haber firmado el finiquito liberando de responsabilidad al proveedor por los servicios no entregados.

Auditoría: 08-1-18TOQ-02-0269

Disponibilidades Financieras

Muestra Auditada: 29,054,898.5 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de las Disponibilidades Financieras en la Tesorería General, para verificar que se hayan observado las disposiciones legales y normativas aplicables para su manejo y control; el logro de los mejores rendimientos de forma segura y transparente; que no se mantengan fondos improductivos, cumpliendo con los programas de pagos de forma oportuna, y que su registro contable y presupuestal sea correcto.

Dictamen: La ASF considera que, respecto de la muestra antes señalada, la CFE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la depuración y conciliación establecidas en el Manual Institucional de Tesorería, respecto de las operaciones examinadas, se precisa en los resultados con observación, donde destaca lo siguiente:

Deficiencias de control interno, que implican errores en la presentación de la información financiera, derivados de no depurar cuentas por 1,466,944.3 miles de pesos correspondientes al ejercicio 2008; y se tienen pendientes de conciliar 9 cuentas bancarias por 469,963.4 miles de pesos que corresponden al ejercicio de 2008.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 1,936,907.7 miles de pesos

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 1,936,907.7 miles de pesos

Auditoría: 08-1-18TOQ-02-0283

Adquisiciones y Contrataciones de la Gerencia Divisional de Distribución Noroeste

Muestra Auditada: 575,150.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de las erogaciones de los capítulos 2000 “Materiales y Suministros”, 3000 “Servicios Generales” y 5000 “Bienes Muebles e Inmuebles” en la Gerencia Divisional de Distribución Noroeste, para verificar que se hayan observado las disposiciones legales y normativas aplicables a la autorización y ejercicio del presupuesto, a los procesos de adquisición de bienes y a la contratación de servicios, su recepción, distribución, uso, pago, registro presupuestal y contable.

Dictamen: La ASF considera que respecto de la muestra antes señalada, la CFE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la posición financiera 3842 “Indemnizaciones por Derechos de Vía y Servicios de Paso”, que representó el 96.5% respecto del total examinado, donde destaca lo siguientes:

- Se realizó un proceso de invitación a cuando menos tres personas nacional por 587.7 miles de pesos, estableciendo como optativo el requisito de presentar la manifestación del grado de contenido nacional;

- En 15 casos los apoderados legales no atendieron las etapas procesales con cuidado y diligencia, lo cual ocasionó que las acciones, pruebas y alegatos fueran insuficientes en los juicios en los que se demandó a la entidad fiscalizada;
- No se acataron las órdenes de los jueces para realizar los pagos de las indemnizaciones en forma voluntaria, lo que ocasionó que se embargara la cuenta bancaria de la Gerencia Divisional de Distribución Noroeste por 363,612.6 miles de pesos;
- Registro presupuestal extemporáneo por 9,151.0 miles de pesos; registro erróneo en cuenta contable por 68,493.2 miles de pesos;
- En otro caso se pagó un monto de 25,375.6 miles de pesos a pesar de que el juez ordenó la caducidad del proceso por abandono de las partes;
- En cinco casos por 54,971.8 miles de pesos, se realizaron los pagos de indemnizaciones sin que existieran las sentencias que justifiquen la obligación de realizarlos;
- Las zonas divisionales adscritas al Departamento Jurídico Divisional de la Gerencia Divisional de Distribución Noroeste no cuentan con expedientes debidamente integrados que sustenten documentalmente cada una de las etapas procesales.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 80,347.4 miles de pesos

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 77,644.2 miles de pesos

Auditoría: 08-1-18T4O-04-0422

Ampliación y Modernización de la Cadena de Derivados del Etano I en el Complejo Petroquímico Morelos

Muestra Auditada: 366,653.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, adjudicaron, contrataron y pagaron conforme a la legislación aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, PEMEX Petroquímica no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de planeación, presupuestación, licitación, adjudicación y ejecución respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los siguientes resultados con observación:

- Pagos improcedentes a la contratista, por un importe de 60,007.7 miles de pesos.

- Pago impropcedente de 14,425.1 miles de pesos.
- Pagos indebidos por el importe de 7,258.5 miles de pesos.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 81,691.3 miles de pesos

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

Auditoría: 08-0-08F00-02-0062

Auditoría al Programa de Atención a Problemas Estructurales

Muestra Auditada: 12,297,968.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos aplicados por la SAGARPA, y Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (“ASERCA”) en la atención de problemas estructurales; así como verificar el cumplimiento del objetivo estratégico del programa de compensar las deficiencias estructurales de los procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SAGARPA, y ASERCA cumplieron las disposiciones normativas aplicables en relación con el propósito de compensar las deficiencias estructurales de los procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero. Los resultados con observación se refieren principalmente a:

En cuanto al objetivo de compensar las deficiencias estructurales de los procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero, no fue posible determinar la contribución del programa al incremento de los precios de los granos y oleaginosas elegibles, ya que en 2008 dicho incremento se debió a factores externos.

Los indicadores construidos por la SAGARPA y reportados en la matriz del marco lógico del programa no permiten medir cabalmente el cumplimiento del objetivo del programa y conocer los resultados del ejercicio de los recursos públicos federales en términos de su eficiencia. ASERCA tampoco cuenta con indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, para medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

En el componente de energéticos agropecuarios se determinó que de los productores incluidos en el listado de 2008, el 89.4% utilizó su cuota energética, equivalente al 78.6% de los litros aprobados.

Con la auditoría se verificó que en los componentes de Ingreso objetivo, adquisición de coberturas y ordenamiento de mercados de granos y oleaginosas elegibles, ASERCA no contó con información sobre la población objetivo diferenciando a los productores, compradores y comercializadores. Tampoco contó con un listado único de beneficiarios que incluya la totalidad de los apoyos a la comercialización por productor para medir el incremento del ingreso por productor considerando la totalidad de los apoyos directos e indirectos otorgados por el programa.

Con la auditoría se determinó que el 38.6%, de los recursos ejercidos en apoyos a la comercialización en 2008 correspondió a apoyos al productor y el 61.4% restante a apoyos a consumidores primarios y empresas comercializadoras de los productos elegibles, por lo que se sugiere analizar la conveniencia de privilegiar la entrega de subsidios a los productores agropecuarios sobre las empresas comercializadoras.

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Auditoría: 08-1-09JOU-04-0358

Programa de Mantenimiento Mayor

Muestra Auditada: 832,080.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos del FONADIN, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por la entidad de mejorar el nivel de servicio de las autopistas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra señalada, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) no cumplió las disposiciones normativas aplicables al ejercicio de los recursos asignados respecto de las operaciones examinadas, ya que se constató que en el Programa de Mantenimiento Mayor del ejercicio fiscal 2008, se autorizó un monto de 1,719,306.9 miles de pesos, de los cuales se ejercieron 863,673.0 miles de pesos; se cancelaron 137,860.3 miles de pesos y se rescindieron y terminaron de manera anticipada contratos por 131,911.6 miles de pesos, por lo que existe un subejercicio del gasto por 585,862.1 miles de pesos, lo que impidió el cumplimiento de las metas previstas para dicho programa.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Auditoría: 08-0-09100-07-0129

Auditoría a las Acciones de Supervisión de la Operación del Sistema Nacional de Transporte

Muestra Auditada: 1,714,511.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las acciones de supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión, permisos y asignaciones otorgados para la operación del Sistema Nacional de Transporte.

Dictamen: La ASF considera que la SCT no cumplió cabalmente con las disposiciones normativas aplicables relacionadas con el objetivo de supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión, permisos y asignaciones otorgados para la operación del Sistema Nacional de Transporte.

De los resultados con observación destacan los siguientes:

Respecto de la cobertura de verificación documental a los concesionarios, permisionarios y asignatarios del Sistema Nacional de Transporte se determinó que en 2008 la SCT cubrió el 1.2% en relación con el total de operadores registrados que fue de 204,730; sobresale el autotransporte federal al verificar el 1.1% del total de 203,521 permisionarios registrados en ese año y el transporte marítimo con el 8.7% al revisar a 9 de los 103 operadores.

En cuanto a la cobertura de las inspecciones, la entidad fiscalizada practicó 180,996 visitas de inspección, el 31.0% en relación con las 583,852 unidades que conforman la flota del Sistema Nacional de Transporte. En este aspecto resalta el transporte ferroviario, con el 2.0% al inspeccionar 366 de los 18,054 equipos tractivos y de arrastre, y el transporte marítimo con el 16.5%, al revisar a 472 embarcaciones extranjeras, respecto de las 2,858 unidades registradas.

En relación con el cumplimiento de obligaciones se determinaron 4,488 irregularidades, lo que significó un promedio de 13.1 irregularidades por cada expediente. Sobresale el autotransporte federal con 1,067 irregularidades y el transporte aéreo con 3,399 irregularidades.

Como resultado de las verificaciones documentales realizadas en 2008, la SCT aplicó 368 sanciones que representaron el 8.2% respecto de las 4,488 irregularidades determinadas por la ASF a los concesionarios, permisionarios y asignatarios del Sistema Nacional de Transporte, sin que la entidad fiscalizada justificara los criterios que utilizó para la aplicación de dichas sanciones.

Respecto de la eficiencia en la administración del presupuesto asignado para las acciones de supervisión, se determinó que la SCT aplicó una reducción de 1,067,111.7 miles de pesos, lo que representó el 38.4% del presupuesto original destinado a estas acciones que fue de 2,781,622.9 miles de pesos. Dichos recursos se redujeron aun cuando la dependencia requería fortalecer las acciones de verificación documental e inspección técnica para la operación del Sistema Nacional de Transporte.

En cuanto a la formulación de programas de verificación documental e inspección técnica, se constató que la SCT no contó con documentos que incluyeran objetivos, estrategias, prioridades, así como responsabilidades, asignación de recursos y tiempos de ejecución.

Auditoría: 08-0-09100-07-0511

Cumplimiento de las Obligaciones y Participación Accionaria de los Grupos Aeroportuarios y de los Prestadores de Servicios de Transporte Aéreo Público

Muestra Auditada: 6,024.0 miles de pesos

Objetivo: Evaluar el desempeño en el proceso de vigilancia y supervisión de las concesiones otorgadas a los Grupos Aeroportuarios y a los que prestan el servicio de transporte aéreo público, así como, el cumplimiento de los mismos con la legislación en cuanto a la participación accionaria con otros concesionarios, y con sus obligaciones contenidas en los títulos de concesión.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de los aspectos revisados, la SCT no cumplió con las actividades de verificación y supervisión que tiene encomendadas al no haber impuesto sanciones a los concesionarios del transporte aéreo público; no haber designado un verificador especial para corregir las irregularidades detectadas a los concesionarios aeroportuarios, ni haber establecido medidas de seguridad y plazo para corregir las irregularidades determinadas, y cumplió razonablemente con las disposiciones normativas aplicables en cuanto a la vigilancia y

supervisión del cumplimiento de la legislación aplicable a los concesionarios aeroportuarios y prestadores de servicios de transporte aéreo público, respecto de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión y del límite de participación accionaria entre concesionarios aeroportuarios y concesionarios del servicio de transporte aéreo público.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Auditoría: 08-0-16100-07-0202

Conservación de la Vida Silvestre

Muestra Auditada: 679,826.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la SEMARNAT y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“PROFEPA”), a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de formular, conducir, operar y evaluar la política nacional en materia de vida silvestre, para lograr su conservación mediante la protección y el aprovechamiento sustentable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SEMARNAT y la PROFEPA no cumplieron con su objetivo de formular, conducir, operar y evaluar la política nacional en materia de vida silvestre, para lograr la conservación mediante la protección y el aprovechamiento sustentable.

De los resultados con observación, destaca lo siguiente:

- En la formulación de la política pública, no se consolidó el Subsistema Nacional sobre la Vida Silvestre, ni se elaboraron las listas de especies y poblaciones prioritarias para la conservación, y tampoco se integró el inventario de poblaciones y especies silvestres.
- En cuanto a la conducción, se determinó la falta de acciones para promover el Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (SUMA), a fin de generar alternativas de desarrollo rural sustentable mediante su diversificación; y cumplir con los acuerdos establecidos en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- Respecto de la operación, se constató la falta de metas de operativos de vigilancia en materia de vida silvestre y cumplimientos parciales de las metas de inspección y vigilancia; de 35,038 ejemplares asegurados, el 4.9% (1,732 ejemplares) se decomisó; y de 936 bajas de ejemplares de vida silvestre que se registraron en los Centros para la Conservación e Investigación de Vida Silvestre (CIVS), el 35.4% (331 ejemplares) ocurrió por pérdida o defunción de los ejemplares.
- Por lo que corresponde a la evaluación de 8,648 Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (“UMA”), el 0.3% (26) fue sujeta a una visita de supervisión técnica por parte de la SEMARNAT, y se constató falta de coordinación entre la SEMARNAT y la PROFEPA para asegurar que las UMA operen conforme a las disposiciones establecidas.
- En cuanto a la protección de especies de vida silvestre, se determinó que el 81.4% (22,598.8 miles de hectáreas) de las 27,747 miles de hectáreas de extensión territorial de las UMA se ubicó fuera de las regiones con ecosistemas de alta biodiversidad; de 1994 a 2002 se registraron

en la categoría de probablemente extintas 41 nuevas especies, de las que el 9.8% fueron especies de flora y el 90.2% de fauna, y de las 3,034 especies protegidas en las 8,648 UMA, el 12.1% (367) correspondió a las listadas en alguna categoría de riesgo de acuerdo con la NOM-059-SEMARNAT-2001.

- Respecto del aprovechamiento de las especies de vida silvestre, con las pruebas supletorias realizadas por la ASF, se determinó que de 19 especies identificadas con tasas de monitoreo en el periodo 2006-2008, 3 especies (15.8%) se registraron en riesgo, de las que en un caso la densidad de población se redujo en promedio al año 2.5%, de 0.101 ejemplares por hectárea en 2006 a 0.096 ejemplares por hectárea en 2008; y de las 16 especies restantes (84.2%), en 10 casos (62.5%) la densidad de población disminuyó entre 7.9% y 71.5%.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 7,972.6 miles de pesos

Comisión Nacional del Agua

Auditoría: 08-0-16B00-07-0090

Auditoría a las Acciones de Administración del Uso del Agua en el Sector Industrial

Muestra Auditada: 115,475.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las acciones de administración del uso del agua en el sector industrial, así como verificar el cumplimiento del objetivo estratégico de crear una cultura contributiva y de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales en materia administrativa.

Dictamen: La ASF considera que la CONAGUA no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en relación con el objetivo estratégico de crear una cultura contributiva y de cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales en materia administrativa respecto de los concesionarios de agua del sector industrial, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- En cuanto al objetivo de crear una cultura de cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, se determinó que la CONAGUA no realizó la medición del 80.0% del volumen concesionado de agua subterránea previsto para 2008, equivalente a 20,251,085 m³ de los 25,313,685 m³ totales de aguas subterráneas, por lo que no logró verificar que los concesionarios de aguas nacionales cumplieran con su obligación de no usar volúmenes mayores que los autorizados en los títulos.
- La CONAGUA no realizó el levantamiento de los 6 censos programados para la actualización del padrón de concesionarios de aguas nacionales ubicados en acuíferos prioritarios, a fin de corroborar la información contenida en los títulos de concesión, así como identificar los usuarios irregulares y concesiones no utilizadas.

- La auditoría reveló que de las 4,730 concesiones de agua del sector industrial, la Comisión no programó ni realizó revisiones de gabinete para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios del agua para uso industrial.
- Se constató que la CONAGUA carece de un sistema de control y seguimiento para identificar si los concesionarios de agua para uso industrial cumplieron con los parámetros de calidad de descarga de aguas residuales; y no estableció los requisitos que deben cumplir dichos concesionarios en materia de tratamiento y uso eficiente de este recurso.
- Respecto del propósito relativo a crear una cultura contributiva del agua, se determinó que en 2008 de los 3,636 concesionarios del sector industrial, 1,759 no realizaron el pago de derechos por el consumo de agua, el 48.4% del total. La Comisión no programó ni realizó visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento del pago de derechos federales de agua.

Consecuencias Sociales: En 2008, la CONAGUA no dispuso de un sistema de control y seguimiento para identificar si los concesionarios de agua para uso industrial cumplieron con los parámetros de calidad de descarga de aguas residuales, lo cual limitó evaluar si las empresas están realizando las medidas necesarias para prevenir la contaminación de las aguas concesionadas y reintegrarlas en condiciones adecuadas, a fin de dar cumplimiento al objetivo de la política hídrica nacional de preservar las aguas nacionales con calidad.

Auditoría: 08-0-16B00-07-0388

Evaluación del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas

Muestra Auditada: 5,934,463.7 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales y evaluar el APAZU en congruencia con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano y corto plazos; la eficacia, con que la entidad cumplió el objetivo de apoyar a los organismos responsables de la administración y operación de los servicios de agua potable y saneamiento; la eficacia en la asignación de los subsidios y la economía con que se aplicaron los recursos

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto del universo seleccionado, la CONAGUA no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas del citado programa respecto de las operaciones examinadas, que se refieren principalmente a que:

- No estableció los objetivos ni los indicadores de desempeño en el PEF
- Falta de planeación para cumplir con las metas establecidas en el Programa Nacional Hídrico 2007-2012;
- Falta de estudios y análisis en los que se sustentan las metas programadas y no cuenta con los cierres definitivos de 16 entidades federativas.

Auditoría: 08-0-16B00-07-0392

Evaluación del Programa de Protección de Centros de Población

Muestra Auditada: 1,324,900.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales y verificar el cumplimiento de objetivos y metas de dicho programa.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales del universo seleccionado, la CONAGUA cumplió las disposiciones normativas aplicables a la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas del citado programa respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados que se refieren principalmente a diferencias entre lo reportado con la Cuenta Pública y lo ejercido en sus controles internos, por la falta de actualización del reglamento interior con las adecuaciones propuestas por su dirección general, así como por la falta del establecimiento de indicadores de desempeño que permita evaluar los resultados del programa.

Auditoría: 08-0-16B00-07-0146

Auditoría de Desempeño a los Programas Presupuestarios Relacionados con el Tratamiento de las Aguas Residuales

Muestra Auditada: 747,020.8 miles de pesos

Objetivo Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en los programas presupuestarios relacionados con el tratamiento de las aguas residuales, para verificar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y metas, la eficiencia en la operación y la economía en el uso de los recursos.

Dictamen: La ASF considera que, en el ejercicio fiscal 2008, la CONAGUA no cumplió el objetivo del “Fondo Concursable para Tratamiento de Aguas Residuales en Zonas Turísticas” (fondo concursable) de incrementar el volumen tratado de aguas residuales y el propósito del “Programa para Incentivar la Inversión en Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales” (programa para incentivar la inversión) de promover el cumplimiento de la norma oficial mexicana en el tratamiento de las aguas residuales, en razón de que mediante el fondo concursable se trataron 2.03 de los 6.25 m³/s de agua residual comprometidos en los convenios suscritos con las instancias operadoras estatales y municipales, lo que significó el 2.4% del volumen tratado por los organismos operadores en el país (83.64 m³/s) y el 2.0% de la meta sexenal (141.50 m³/s); y de que, mediante el programa para incentivar la inversión, de los 194 millones de m³ anuales que se comprometió tratar en las 136 plantas apoyadas, 29 millones de m³ (15%) resultaron contaminados y 25 millones de m³ (13%) fuertemente contaminados.

En 2008 la CONAGUA no incluyó en el PEF, ni reportó en la Cuenta Pública los elementos programáticos del fondo concursable y del programa para incentivar la inversión, referidos a objetivos, metas e indicadores para efectos de evaluación. Para realizar la revisión, la ASF tomó como referencia los lineamientos de operación, vigentes en 2008; la documentación proporcionada por el ente auditado; y el registro del ejercicio presupuestario respectivo.

Respecto de la operación, en incumplimiento de la LFPRH y los lineamientos, la CONAGUA otorgó los apoyos del fondo concursable y del programa para incentivar la inversión mediante los convenios suscritos con los gobiernos estatales y los municipales conforme al orden de solicitud presentada; no se dio prioridad a las entidades federativas con alta y muy alta marginación, ya que sólo se les ministró el 37% de los apoyos del programa para incentivar la inversión; no se integraron los expedientes de los beneficiarios del fondo concursable y del programa para incentivar la

inversión; y no se proporcionó evidencia sobre la supervisión, control y evaluación del otorgamiento de los apoyos; la instancia operadora entregó extemporáneamente los cierres de ejercicio de 14 (70%) de los 20 apoyos otorgados, mediante el fondo concursable y de 100 (74%) de los 136 apoyos entregados con recursos del programa para incentivar la inversión.

En 2008 en incumplimiento de la LFPRH, la CONAGUA transfirió recursos al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” sin haber cumplido los objetivos del fondo concursable y del programa para incentivar la inversión, por lo cual ejerció 600,000.0 (85.7%) de los 700,000.0 miles de pesos aprobados al fondo concursable; y 147,020.0 (29.4%) de los 500,000.0 miles de pesos autorizados al programa para incentivar la inversión.

Comisión Nacional Forestal

Auditoría: 08-1-16RHQ-07-1072

Programas Federales que Integran la “Estrategia 100x100” de la Vertiente Medio Ambiente a Cargo de la CONAFOR

Muestra Auditada: No se presentan datos relativos a universo y muestra, a fin de evitar duplicidad ya que la presente revisión consolida los resultados de 27 auditorías que se llevaron en el mismo número de municipios.

Objetivo: Fiscalizar la eficiencia, eficacia y economía con que se ejercieron los recursos públicos federales destinados a los programas de la Estrategia 100x100; verificar el cumplimiento de la normatividad vigente en el otorgamiento de los apoyos; y constatar su efecto sobre el nivel de vida de la población.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Comisión Nacional Forestal (“CONAFOR”) no cumplió con los Lineamientos Generales de la Estrategia 100 x 100 y las Bases de Colaboración y Coordinación Institucional de la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Desarrollo Humano, que fueron firmadas en los Estados de Chiapas, Oaxaca y Puebla, respecto de las operaciones examinadas y que se refieren principalmente a que en las acciones a cargo de la CONAFOR en los 27 municipios que fueron analizados, en el ámbito del Programa Pro-Árbol, se cumplieron en forma desigual los Programas de Trabajo 2008 de la Estrategia 100 x 100, concertados entre esta dependencia y la SEDESOL, ya que como se indica en diversos resultados de la presente auditoría el Programa Pro-Árbol registró diferentes niveles de cumplimiento de sus metas de inversión y superficie por apoyar, como resultado de deficiencias tanto en los procesos de programación de recursos y metas y de instrumentación de las acciones, como en el seguimiento y la evaluación de la eficacia en la aplicación de las políticas públicas que se busca promover con la coordinación interinstitucional que establecen los Lineamientos Generales de la Estrategia 100 x 100. Asimismo, se comprobó que las principales acciones, por su número, la reforestación con planta de vivero y las obras de conservación de suelos, mostraron notables deficiencias, ya que se realizaron con altos niveles de mortalidad, originados por el suministro de planta de mala calidad que no cumplía los estándares de altura y diámetro del tallo, y las obras de suelo no mostraron que fuesen hechas con la calidad establecida en los manuales donde se establecen las especificaciones técnicas de las mismas.

Auditoría: 08-0-10100-02-0181

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Muestra Auditada: 2,418,581.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado por la SE para el programa de apoyo a las PYMES, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SE cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la programación, ejecución, aplicación, control y registro del Fondo PYME, respecto de las operaciones examinadas. Sin embargo las Reglas de Operación para el otorgamiento de apoyos del Fondo PYME, no contemplan que la participación de recursos de los sectores público, social o privado se deberán otorgar con anticipación o a la par de la aportación que realice la SE; además, no prevén mecanismos para garantizar la recuperación inmediata de los recursos federales otorgados a los beneficiarios a través de los Organismos Intermedios, por el incumplimiento en la ejecución de los proyectos.

Los proyectos FP2008-296 y FP2008-746 fueron autorizados por el Consejo Directivo bajo un esquema de apoyo temporal con plazo de recuperación, mismo que estará a cargo del Organismo Intermedio, el cual se obliga a reinvertir en proyectos de misma naturaleza, este mecanismo no se encuentra contemplado en las Reglas de Operación. En los convenios de adhesión y colaboración no se precisan plazos mínimos y máximos, en que el beneficiario deberá cumplir con sus impactos planteados en el proyecto.

La entrega de los recursos al proyecto FP2008-1236, no se efectuó de manera expedita por parte del Organismo Intermedio, otorgó el recurso con un retraso de 109 días naturales, al beneficiario Getrag Transmisión Manufacturing de México, S.A. de C.V. En los estados de cuenta del Organismo Intermedio y el beneficiario se identificó que los proyectos PF2008-296, PF2008-746 y PF2008-762, en donde los recursos fueron otorgados de acuerdo con el avance del proyecto, generaron rendimientos por 799.7 miles de pesos, que no fueron aplicados al proyecto aprobado, por lo que debieron ser reintegrados a la TESOFE, sin que a la fecha de conclusión de la auditoría se comprobara la realización del reintegro; los informes trimestrales y la documentación comprobatoria de los siete proyectos revisados, no fueron entregados en tiempo y forma a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. Asimismo, no se alcanzaron las metas y objetivos pactados en seis de los siete apoyos otorgados, derivado de la falta de supervisión, verificación y seguimiento de la gestión de los proyectos, por parte de las unidades administrativas correspondientes, lo que no permitió conservar y generar 653 y 2100 empleos respectivamente.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 4,090.1 miles de pesos

Consecuencias Sociales: De la revisión al Fondo PYME se identificó que seis de los siete proyectos apoyados no alcanzaron las metas y objetivos establecidos, por la falta de supervisión, verificación y seguimiento en la gestión de los proyectos, lo que no permitió conservar, ni generar 653 y 2,100 empleos respectivamente.

Secretaría de Economía

Auditoría: 08-0-10100-07-0533

Evaluación de las Concesiones Mineras

Muestra Auditada: 11,679.5 miles de pesos

Objetivo: Evaluar el desempeño en términos a la eficacia en el cumplimiento del objetivo de promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas mineras, para contribuir al desarrollo del sector minero, elevar su competitividad, atraer mayores inversiones y generar empleos; la eficiencia en el otorgamiento de las concesiones mineras, en la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios mineros, y en los procedimientos de inspección y sanciones, y la economía en la aplicación de los recursos federales utilizados en el desarrollo minero

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a impulsar la creación, el desarrollo y la consolidación de empresas mineras y el otorgamiento de concesiones mineras, respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes: no se fijó indicador para medir el cumplimiento del objetivo de impulsar la creación, desarrollo y consolidación de las empresas mineras; no se llevaron a cabo acciones específicas para la promoción de la competitividad de y para las empresas mineras; no se fijaron metas e indicadores en la promoción de la inversión; se omitió la verificación de los requisitos, los cuales los solicitantes de concesión minera están obligados a cubrir; exceso en los plazos para la emisión de las proposiciones a título y expedición de los títulos de concesión minera; se omitió verificar las obligaciones de presentar informes estadísticos, técnicos y contables, de comprobación de obras, de pago de derechos por solicitud de concesión minera, y de pago de derechos por concesión minera; no se actualizaron las cuotas de inversión en obras y trabajos mineros; no se realizaron visitas a efecto de verificar el cumplimiento de obligaciones de los concesionarios mineros, los procedimientos de cancelación de las concesiones mineras se iniciaron de forma extemporánea y no se incluye, en el SED de la SE, la totalidad de los indicadores de la Coordinación General de Minería.

COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD

Auditoría: 08-0-10C00-02-0190

Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

Muestra Auditada: 1,122,041.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto gestionado, se registró y ejerció conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad cumplió con las disposiciones normativas aplicables en el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, respecto de las operaciones examinadas, sin embargo destacó que en algunos casos los apoyos no fueron otorgados privilegiando a las localidades que presentan mayor rezago económico y social como son las de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, ya que en el ejercicio 2008 el 9.4 por ciento del presupuesto ejercido fue otorgado a Tamaulipas; de las siete convocatorias referentes

a la difusión para acceder a los apoyos otorgados, se seleccionó de forma aleatoria la publicada el 16 de marzo de 2008, donde se identificó que a Tamaulipas se destinó el 20% de la publicidad a nivel nacional. No existe un Sistema Integral que regule y simplifique el manejo operativo, lo que repercutió que el 24.1 por ciento de los recursos asignados al Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) se destinaron para gastos asociados a la promoción, operación, supervisión y evaluación; es decir un 19.1 por ciento superior al señalado en las Reglas de Operación vigentes.

No se establece un plazo perentorio para que las Representaciones Federales remitan a la Dirección General Jurídica, los casos que incumplan en los términos establecidos en el convenio de formalización y/o no comprueben la correcta aplicación de los recursos; además, los adeudos en comento no son registrados en la contabilidad ni se controla su recuperación o cancelación a través de un programa calendarizado, por lo tanto los Estados Financieros no revelan la realidad por lo que, existe opacidad en la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

No existe una estructura lógica, estandarizada y eficaz en la integración y organización de los expedientes sobre la información y documentación que soporta el otorgamiento de los apoyos, lo que genera un descontrol a nivel general; no hay evidencia de los elementos que integran el cálculo del Índice de Rentabilidad Social en cada expediente. El Programa se valuó a través de un indicador basado en el importe total de apoyos otorgados, sin considerar la disminución por los turnados a la Dirección General Jurídica, que equivalen al 13.2 por ciento de los apoyos directos otorgados, lo que no permite medir la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y metas; se identificaron facturas como comprobantes presumiblemente apócrifos por 1,251.0 miles de pesos; el Manual General de Organización de la Coordinación General y los específicos de organización de las unidades administrativas no se encuentran actualizados conforme al Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno.

PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

Auditoría: 08-0-14A00-07-0058

Auditoría a los Servicios de Asesoría, Conciliación y Representación Jurídica Laboral

Muestra Auditada: 160,197.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el cumplimiento del objetivo relativo a prevenir conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores, por medio de los servicios de asesoría, conciliación y representación jurídica laboral gratuitos, expeditos y honestos.

Dictamen: La ASF considera que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (“PROFEDET”) cumplió con las disposiciones normativas aplicables en relación con el objetivo de prevenir conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores, excepto por los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- Se constató que el sistema interno de indicadores de la PROFEDET no incluyó los necesarios para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios y la competencia de los servidores públicos.

- Con la auditoría se determinó que la procuraduría recuperó a favor de los trabajadores 276,430.8 miles de pesos por medio de conciliaciones y 1,582,955.2 miles de pesos en los juicios que promovió y se constató que no estableció indicadores ni parámetros para evaluar los recursos recuperados a favor de los trabajadores por medio de las conciliaciones y los juicios respecto de los montos reclamados.
- Se constató que la PROFEDET concluyó 583 amparos, de los cuales 348, el 59.7% del total, fueron otorgados, lo que significa que 6 de cada 10 amparos se resolvieron a favor de los trabajadores; 206, el 35.3%, fueron negados y 29, el 5.0%, fueron sobreseídos.
- Respecto de la oportunidad de la operación de la PROFEDET se constató que no cumplió con los 4 estándares establecidos: en la interposición de demandas de amparo el resultado fue inferior en 17.7 puntos porcentuales; en la interposición de demandas, en 8.0 puntos porcentuales; en la conciliación, en 4.8 puntos porcentuales; y en el de atención, en 3.2 puntos porcentuales.
- La PROFEDET no contó con indicadores ni parámetros para medir la productividad de su personal y se constató que existe un desequilibrio de los asuntos atendidos en el ámbito regional, ya que mientras que en 3 entidades federativas se atienden menos de 400 asuntos por servidor público, en 2 entidades se atienden más de 1,500 conflictos.
- Respecto de la confiabilidad de los registros, se determinó que el Sistema Integral de Procuración de la Defensa del Trabajo incluyen más asuntos que los reportados en la Cuenta Pública 2008, como se detalla a continuación: en relación con los asuntos iniciados se tiene una diferencia de 4,031 casos; en los asuntos concluidos de 1,265 asuntos; en los asuntos favorables de 6,105 casos; y en los montos recuperados de 261.3 mdp.

En relación con el gasto por unidad de meta se constató que no dispone de registros que le permitan asociar el presupuesto original y ejercido por cada uno de los servicios otorgados, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de la procuraduría.

Auditoría: 08-0-21100-07-0086

Auditoría Integral a las Acciones de Planeación, Regulación y Supervisión de la Actividad Turística y de Desarrollo de Programas para el Fomento del Turismo

Muestra Auditada: 1,196,011.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las acciones de planeación, regulación y supervisión de la actividad turística y de desarrollo de programas para el fomento del turismo, así como verificar el cumplimiento de la política turística de contribuir a la generación de empleos en este sector y al crecimiento del PIB turístico del país.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SECTUR cumplió razonablemente con las disposiciones normativas aplicables en relación con la política turística de contribuir al crecimiento del PIB turístico, la cobertura de regulación de las normas turísticas, la supervisión de la actividad turística y el apoyo a proyectos turísticos regionales, excepto por los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- En relación con el objetivo de contribuir a la generación de empleos, en 2008 se registraron en promedio 44,903 nuevos empleos formales en el sector turismo, cantidad inferior en 23,347 respecto de la programada, que fue de 68,250 empleos, lo que significó un nivel de cumplimiento de 65.8%.
- En cuanto a la planeación para conducir el desarrollo de la actividad turística, la SECTUR no dispuso de un programa institucional, en el que se precisen los objetivos, metas, estrategias y prioridades, la asignación de recursos, responsables y tiempos de ejecución para evaluar sus resultados.
- Por lo que se refiere a la regulación de la prestación de servicios turísticos, se verificó que la dependencia no realizó las acciones necesarias para la elaboración de nuevas normas turísticas que eleven la calidad de estos servicios.
- Respecto de la cobertura de las acciones para supervisar el cumplimiento de las disposiciones en materia turística, se determinó que en 2008 la SECTUR realizó 723 visitas de verificación que comparadas con los 34,497 prestadores de servicios turísticos, inscritos en el Registro Nacional de Turismo, significaron un nivel de cobertura de 2.1% en estas acciones.
- En 2008, la entidad fiscalizada canalizó 1,084,499.8 miles de pesos a los estados de la federación para apoyar 292 proyectos turísticos regionales. Se observó que ninguna entidad federativa ni el Distrito Federal presentaron a la SECTUR, el último día hábil de febrero de 2009, el cierre de las operaciones realizadas, las conciliaciones bancarias, así como el nivel de cumplimiento de los objetivos de los proyectos y las metas de los indicadores de desempeño alcanzados en el ejercicio fiscal 2008.

Consecuencias Sociales: En 2008, la SECTUR no instrumentó los mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones realizadas en materia de preparación de alimentos y bebidas, así como de modernización de las empresas del sector, lo cual limitó conocer si a los turistas se les proporcionaron los servicios con la calidad requerida.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Auditoría: 08-0-15100-07-0064

Auditoría al Programa de la Mujer en el Sector Agrario

Muestra Auditada: 1,025,879.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el otorgamiento de apoyos para proyectos productivos, así como verificar el cumplimiento del objetivo de promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SRA cumplió las disposiciones normativas aplicables en relación con el propósito de promover la integración económica productiva de las mujeres del sector agrario, excepto por los resultados, que se refieren principalmente a:

En el caso del objetivo de promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario, mediante el apoyo a proyectos productivos que permitan el aprovechamiento racional de los

recursos y condiciones naturales existentes en los núcleos agrarios, fomentando una mejora en su calidad de vida, de sus familias y de sus comunidades, la SRA no contó con información sistematizada sobre la consecución de metas del indicador de recursos generados por proyecto que impactan en la estructura del gasto familiar; tampoco fue posible evaluar si los proyectos productivos apoyados por la SRA permitieron el aprovechamiento racional de los recursos y condiciones naturales existentes en los núcleos agrarios, porque no incorporó metas en el PEF para dar seguimiento a este criterio.

Por lo que se refiere a la supervisión de los proyectos productivos apoyados, no es posible evaluar la correcta aplicación de los recursos, el grado de avance del proyecto, la integración del grupo y sus modificaciones, la viabilidad del proyecto en el tiempo, ni la integración del enfoque de género, porque los reportes enviados por la SRA mostraron irregularidades e inconsistencias, además de que no se utilizó un formato único para las supervisiones, lo que provocó falta de claridad y precisión al momento de la supervisión del programa y en la recopilación de la información.

Se determinó que no existe confiabilidad en las cifras reportadas en la Cuenta Pública 2008 sobre la entrega de los informes físico-financieros y las cifras del presupuesto ejercido.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (“CONACYT”)

Auditoría: 08-1-3890X-06-1082

Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo

Muestra Auditada: 10,148.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera del Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo, y verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el CONACYT y la SEGOB no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la realización de acciones para la consecución de los fines del Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo conforme a lo señalado en la cláusula sexta de su contrato, respecto de las operaciones examinadas, donde destaca lo siguiente:

- El presidente del Comité Técnico del Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo no convocó a reuniones de Comité Técnico, lo que impidió la emisión de convocatorias que permitieran la demanda de propuestas y la canalización de los recursos hacia el cumplimiento de los objetivos del Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo señaladas en el apartado III, inciso D, numerales 1 y 2, de las Reglas de Operación del Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo.

Consecuencias Sociales: La falta de acciones para la consecución de los fines para los cuales fue creado el Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo afectó directamente a los beneficiarios, en este caso a los investigadores relacionados con temas de este sector, a fin de que pudieran desarrollar proyectos que apoyaran las acciones que llevan a cabo el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Auditoría: 08-0-20100-07-0635

Auditoría de Desempeño al Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales

Muestra Auditada: 9,536,677.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el PAAM-70, para verificar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Dictamen: La ASF considera que en términos generales y respecto la muestra señalada, la SEDESOL cumplió uno de los dos objetivos del programa. La dependencia cumplió el objetivo específico de incrementar el ingreso de los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, ya que el programa otorgó subsidios por 8,922,164.5 miles de pesos como resultado de la entrega del apoyo monetario de 500 pesos mensuales a 1,863,672 adultos mayores; sin embargo, respecto del objetivo específico de “Apoyar el desarrollo personal del adulto mayor y su reincorporación a la vida familiar y comunitaria mediante redes sociales”, no existen elementos para valorar su cumplimiento, debido a que la dependencia carece de los indicadores y de la información para medirlo. Destaca lo siguiente:

- Incumplimiento de las reglas de operación;
- Los Indicadores de Resultados presentados en las reglas de operación no miden el fin del objetivo de “Apoyar el desarrollo personal del Adulto Mayor y su reincorporación a la vida familiar y comunitaria a través de acciones de promoción y participación social”
- Respecto de los adultos que residían en las localidades de media, baja y muy baja marginación, no fue posible identificar si los beneficiarios son personas en condición de pobreza por la falta de información de la SEDESOL sobre su condición socioeconómica.
- El padrón de beneficiarios no se integró de acuerdo con los “Lineamientos Normativos para la Integración, Operación y Mantenimiento de los Padrones de los Programas Sociales”;
- La dependencia no efectuó los procedimientos para evitar la incorporación de beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Padrón del PAAM-70; esto propició la inclusión de 517 adultos mayores que estaban inscritos en ambos programas;
- Mediante la revisión de una muestra de 3,105 expedientes de un total de 233,859 en las Delegaciones Estatales de Oaxaca, Zacatecas y Tlaxcala, se constató que 1,538 (49.5%) se encontraban incompletos;
- En el año se efectuaron reducciones al PAAM-70 por 378,132.6 miles de pesos (3.8%) de los 9,916,437.4 miles de pesos del presupuesto aprobado, sin considerar las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y de las reglas de operación; las reducciones se efectuaron, entre otros motivos, para el pago de compensación de aguinaldo al personal de la SEDESOL, así como transferencias al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”.
- La dependencia careció del Manual General de Organización registrado por la SFP del que se desprenda la identificación de la Unidad Administrativa Responsable de operar el programa;

- No cuenta con el perfil de puestos del personal que administra y opera el programa, en contravención de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Consecuencias Sociales: El PEF 2008 estableció que los subsidios se destinarían exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y marginación y las reglas de operación del programa no consideraron esta disposición, en consecuencia los apoyos se destinaron a los adultos mayores de las localidades objetivo sin considerar su condición de pobreza; asimismo, en incumplimiento de las reglas de operación del programa, no se efectuaron los procedimientos para evitar la incorporación de beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Padrón del PAAM-70, esto propició la inclusión de 517 adultos mayores que estaban inscritos en ambos programas.

Auditoría: 08-0-20100-02-0299

Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria

Muestra Auditada: 634,195.6 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales y verificar el cumplimiento de las metas, objetivos e indicadores.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SEDESOL no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control y registro de los recursos del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- No se llevó a cabo un diagnóstico inicial adecuado para contar con información acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, lo que dificultó conformar el padrón de beneficiarios, limitó el ejercicio de los recursos y propició una reducción del 35.0% en el presupuesto autorizado para este programa (transferencias a otros programas con objetivos similares y disminución de metas);
- El programa tuvo un alto costo administrativo, ya que de los 819,216.5 miles de pesos reportados como presupuesto ejercido en la Cuenta Pública 2008, el 28.8% (235,544.5 miles de pesos) fue destinado a gastos de promoción social, gastos de operación, levantamiento del padrón y honorarios de promotores sociales, que representa una erogación importante considerando que fue un programa que solamente operó durante siete meses;
- Adicionalmente, se destinaron 20,064.9 miles de pesos a otros programas sociales, sin efectuar las afectaciones presupuestarias correspondientes.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 1,094.8 miles de pesos

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 3,103.6 miles de pesos

Consecuencias Sociales: La falta de planeación trajo como consecuencia erogaciones innecesarias cuyos recursos pudieron utilizarse en otros programas que tienen objetivos similares para beneficio de la población más necesitada de nuestro país.

COORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

Auditoría: 08-0-20G00-06-0163

Fideicomiso Jóvenes con Oportunidades

Muestra Auditada: 766,792.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera del Fideicomiso Jóvenes con Oportunidades para revisar el uso de los recursos públicos, y verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no cumplió la normativa para el trámite de alta del acto jurídico en el submódulo de Programa Reglas de Operación, y tampoco dio de baja la clave de registro presupuestario del acto jurídico; asimismo, no existe control sobre los pagos realizados a los beneficiarios con recursos del fideicomiso, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- No existe control sobre los pagos realizados a los beneficiarios con recursos del fideicomiso;
- El cumplimiento de la meta (48.9%) fue inferior al 50.0%, en relación con las cuentas formalizadas;
- No se garantiza que el total de los recursos lleguen a los beneficiarios y al considerar que el monto que se otorga es poco significativo y puede utilizarse en cualquier fin, los recursos empleados en este fideicomiso no representan mejoras en el nivel de vida de los jóvenes, ni coadyuvan a superar las condiciones de marginación y pobreza extrema, que son los principales objetivos del programa, por lo que no se justifica la permanencia del fideicomiso.

Consecuencias Sociales: No fue posible cuantificar el impacto social, debido a la falta de control interno de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de la SEDESOL, ya que desconoce el número de beneficiarios que han recibido los recursos, motivo por el cual no se pudo determinar el número de beneficiarios que no fueron atendidos en 2008, en relación con los recursos disponibles.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Auditoría: 08-0-11100-07-0170

Auditoría de Desempeño al Programa Escuelas de Calidad (PEC)

Muestra Auditada: 1,253,965.5 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados al PEC para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SEP, incumplió principalmente a los siguientes aspectos:

- El sistema de planeación y programación del PEC presentó insuficiencias para evaluar el cumplimiento de su objetivo: la SEP no estableció en el PEF los indicadores y metas para medir el cumplimiento del objetivo del PEC, y en su Matriz de Indicadores estableció indicadores y metas solamente para evaluar el objetivo de mejorar el aprendizaje de los alumnos, sin considerar los propósitos de mejorar la práctica de los docentes e incorporar el modelo de gestión escolar. Tampoco contó con la información sobre los resultados del aprovechamiento escolar de los alumnos de las escuelas beneficiadas para valorar los avances en la consecución de dicho objetivo.
- La ASF realizó un estudio de impacto para verificar el cumplimiento del objetivo relativo a mejorar el aprendizaje de los estudiantes y determinó que no existieron avances significativos en el logro educativo de los alumnos de escuelas incorporadas al PEC: se cumplió parcialmente la meta de mejorar el aprendizaje de los estudiantes: el 55% de las escuelas evaluadas con la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (“ENLACE”) mejoró el aprendizaje de los alumnos, 8 puntos porcentuales menos que la meta prevista; los alumnos de las escuelas atendidas por el PEC obtuvieron en promedio 494.2 puntos, cantidad inferior en 38.2% a los 800 puntos posibles a obtener en la prueba ENLACE.
- Los alumnos de las primarias PEC se ubicaron en el nivel elemental de conocimientos en español y matemáticas; y los de secundaria mostraron conocimientos elementales en español e insuficientes en matemáticas.
- De las 39,977 escuelas beneficiadas por el PEC en 2008, el 26.2% cumplió más de 5 años de estar en el programa; no obstante, a 8 años de operación del PEC la SEP no tiene clasificado ningún centro educativo como escuela de calidad, considerando las características establecidas en las Reglas de Operación del Programa.

Asimismo, se verificó que la Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad no tiene facultades para operar y administrar el PEC porque no forma parte de la estructura orgánica de la SEP autorizada por la SHCP.

Auditoría: 08-0-11100-02-0274

Programa E001 “Enciclomedia, 5° y 6° Año de Primaria”

Muestra Auditada: 6,240,350.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto ejercido, en el Programa E001 “Enciclomedia, 5° y 6° Año de Primaria”, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo a las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SEP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Programa E001 “Enciclomedia, 5° y 6° Año de Primaria”, respecto de las operaciones examinadas, donde destaca lo siguientes:

- La SEP realizó del Programa Prioritario E001 “Enciclomedia, 5° y 6° Año de Primaria”, transferencias a otras unidades administrativas y órganos desconcentrados para cubrir sus capítulos de servicios personales, gastos de operación e inversión, estos movimientos se han hecho una práctica constante con la finalidad de reasignar recursos en otras unidades administrativas y partidas del gasto que originalmente no se programaron en el presupuesto y, por ende, la Cámara de Diputados desconoce el destino final de los recursos.
- La SEP reportó en la Cuenta Pública 2008 un importe de 1,300,000.0 miles de pesos, como ejercidos los cuales no están devengados, los recursos se encuentran hasta octubre de 2009 depositados en la TESOFE a favor de la SEP.
- Existen Aulas que no se encuentran en óptimas condiciones por carecer de algunos de sus componentes, por un monto de 146,833.5 miles de pesos; sin embargo, se efectuaron pagos por su Disponibilidad (renta), asimismo, se observó que no existe validación de los reportes que presenta la Mesa de Servicios y Control de Calidad a la SEP por el concepto antes citado, ya que no se aplican las penalizaciones en tiempo y forma a los prestadores del servicio.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 1,446,833.5 miles de pesos

Auditoría: 08-0-11100-01-0182

Finiquito del Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria

Muestra Auditada: 2,324,544.5 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto gestionado al finiquito de los servicios contratados para el “Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria” se haya efectuado en cumplimiento a las disposiciones normativas y legales aplicables; así como, verificar las acciones realizadas por la SEP para dar atención a la acción promovida número 07-0-11100-02-0461-03-003, de la Auditoría 461, correspondiente a la Cuenta Pública 2007.

Dictamen : La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SEP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al finiquito de los servicios contratados para el programa “Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria”, respecto de las operaciones examinadas, donde destaca lo siguientes:

El Gobierno Federal ejerció un importe de 3,026,229.6 miles de pesos en la puesta en operación y finiquito del Programa en nivel Secundaria y Telesecundaria, sin demostrar ningún beneficio en la Educación del País que justifique su costo. De los 2,324,544.5 miles de pesos, se utilizaron para el Pago del Finiquito a los proveedores del Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria, por concepto de Gastos no Recuperables 1,901,878.7 miles de pesos, mediante seis Convenios de Cumplimiento de Terminación Anticipada, de Transacción y de Finiquito, los cuales fueron formalizados sin que la SEP contara con una validación, estudios, análisis o dictámenes que le permitiera garantizar que éstos gastos fueran razonables, comprobables en relación directa con los Contratos Multianuales y que dichos convenios constituirían beneficios y las mejores condiciones para el Estado, ya que se efectuaron pagos por 1,162,015.5 miles de pesos, por concepto de Gastos

no Recuperables improcedentes por no demostrar que cumplieron con el artículo 54 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público; más 74,571.3 miles de pesos, no contaron con la documentación comprobatoria y justificativa, lo que representa el 65.0 por ciento del importe total pagado. Asimismo, se pagó indebidamente disponibilidad (renta) del Programa Enciclomedia Primarias 5° y 6° año, por 422,665.8 miles de pesos, con recursos reportados como ejercidos en Cuenta Pública 2007, como resultado de la aplicación del mecanismo denominado “devengo” autorizado por la SHCP, el cual se contrapone a la LFPRH, su reglamento y normativa aplicable al registro y pago de las obligaciones presupuestarias; además, genera opacidad en la rendición de cuentas, distorsiona la información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica presentada en la Cuenta Pública relativa a la gestión anual del Gobierno.

La SEP no contó con el análisis presentado por el Titular de la Coordinación Ejecutiva a la Secretaría del Ramo en el que se sustentó la cancelación de los contratos a nivel secundaria del Programa Enciclomedia. También, aceptó la transmisión por parte de los proveedores del Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria, de los equipos instalados, los cuales se encuentran en proceso de donación a 22 entidades federativas, sin verificar su existencia, ubicación, su estado físico y funcional.

Además, no se descontaron las penalizaciones por incumplimiento en la instalación de Aulas Enciclomedia Secundaria, por 290.8 miles de pesos, ni 56 aulas siniestras en la ciudad de Villahermosa Tabasco por un importe de 873.6 miles de pesos, del pago por el finiquito a los proveedores.

No señaló el uso y destino que tendrá el software, material de apoyo didáctico, esquemas de interacción y materiales educativos por 1,119,213.6 miles de pesos, contratados con el ILCE para el Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria en ejercicios anteriores, únicamente se limitó a indicar que los equipos serán utilizados en la implementación del Programa Habilidades Digitales para Todos.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 1,237,751.2 miles de pesos

Consecuencias Sociales: El Gobierno Federal ejerció un importe de 3,026,229.6 miles de pesos en la puesta en operación y finiquito del Programa en nivel Secundaria y Telesecundaria, sin demostrar ningún beneficio en la educación del País que justifique su costo.

CENTRO NACIONAL DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA Y CONTROL DE ENFERMEDADES

Auditoría: 08-0-12O00-07-1086

Auditoría de Desempeño a las Actividades Institucionales en Materia de Vigilancia y Control Epidemiológico de las Enfermedades Transmisibles

Muestra Auditada: 1,367,168.4 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (“CENAVECE”) y la SSA en las actividades institucionales en materia de vigilancia y control epidemiológico de las enfermedades transmisibles para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Dictamen: La ASF considera que el CENAVECE y la SSA no cumplieron el objetivo de generar y posicionar información de inteligencia epidemiológica relevante para la toma de decisiones en materia de promoción de la salud, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

En 2008 la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmisibles tuvo como base un sistema orientado a la recolección de datos más que a posicionar información de inteligencia o seguridad epidemiológica, que coadyuvara a la toma de decisiones para prevenir la propagación de enfermedades transmisibles entre la población del país.

Asimismo, se prevé que el CENAVECE y la SSA no cumplirán la meta en 2012 de incorporar 14 de los 38 sistemas de información a la Plataforma Única de Inteligencia Epidemiológica, ya que se constató que en 2008 sólo se incorporó uno de los dos sistemas de información programados; y se verificó que el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica no dispuso de capacidad de intercambio de datos, de módulos de análisis estadístico automatizado y de sistemas inteligentes de alerta temprana, toda vez que el CENAVECE realizó la vigilancia epidemiológica usando recursos informáticos obsoletos, con limitaciones de eficiencia y calidad; y no contó con procedimientos para asegurar la calidad de los productos.

Se constató que el CENAVECE y la SSA recolectaron semanalmente información sobre los casos sospechosos de 78 diagnósticos de enfermedades transmisibles, los cuales se concentraron en 8 grupos de padecimientos transmisibles de notificación obligatoria; sin embargo, no dispusieron de información documental para aclarar y justificar por qué 7 de las 75 enfermedades transmisibles señaladas en la NOM-017 Para la Vigilancia Epidemiológica fueron excluidas de las acciones de notificación semanal; y tampoco se documentó si los 10 diagnósticos de padecimientos transmisibles adicionales que se notificaron de forma semanal fueron incorporados en los términos que establece la referida norma oficial mexicana; y no contaron con evaluaciones de la calidad de los procedimientos de compilación y verificación de la información epidemiológica para el 94% de los 78 padecimientos transmisibles sujetos a notificación obligatoria.

En cuanto a las irregularidades detectadas, se constató que el CENAVECE y la SSA no cumplieron la meta relativa a actualizar en 2008 la NOM-017 Para la Vigilancia Epidemiológica, a efecto de convertirla en un instrumento adecuado para la notificación de enfermedades transmisibles; y tampoco se cumplió el compromiso de incluir a nuevos actores en la generación de inteligencia epidemiológica: el 90% de los 21 mil prestadores de servicios de salud registrados en el Sistema Nacional de Salud correspondieron a instituciones públicas del sector salud y la participación de la medicina privada fue marginal.

Con la auditoría se precisó que:

- En 2008 el 18% (14) de los 78 padecimientos transmisibles sujetos a notificación obligatoria contaban con manuales de vigilancia epidemiológica;
- El 82% (64) no los tenían; y se constató que en ese año el CENAVECE

- La SSA no realizó la revisión de ninguno de los manuales disponibles.

COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS)

Auditoría: 08-0-12S00-06-0501

Registros Sanitarios de Medicamentos

Muestra Auditada: 1,976.3 miles de pesos

Objetivo Fiscalizar que los procesos para obtener, renovar y revocar los registros sanitarios de medicamentos, se realizaron en cumplimiento de las disposiciones legales y normativas en materia de salud.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (“COFEPRIS”) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de autorización para emitir registros sanitarios de medicamentos respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- Inexistencia de una base de datos, padrón o registro que permita a la COFEPRIS contar con información veraz respecto de los registros sanitarios expedidos y, en consecuencia, el desconocimiento del universo de registros sanitarios de medicamentos que circulan en el mercado.
- Deficiente sistema de control para el uso y manejo de la información relacionada con los procesos para la emisión del registro sanitario de medicamentos.
- Carencia de indicadores estratégicos y de gestión para medir su desempeño en la atención de las solicitudes recibidas hasta la emisión del registro sanitario de medicamentos correspondiente.
- Extemporaneidad con que se autorizan los registros sanitarios.
- Rezago para resolver las solicitudes de registros sanitarios y de revocación de registros.
- Desconocimiento de registros sanitarios que tendrán que renovarse o cancelarse en febrero de 2010.

En la revisión de aspectos administrativos, se detectó que se carece de criterios homogéneos para la integración de los expedientes de registros sanitarios de medicamentos, y en la revisión técnica, 19 de 20 registros no cumplieron las especificaciones técnicas a que se refieren las disposiciones legales y normativas en materia de salud.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

Auditoría: 08-1-00HDB-07-0139

Auditoría de Desempeño al Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda

Muestra Auditada: 4,984,369.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para verificar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos de otorgar apoyos económicos a personas de bajos ingresos para adquirir vivienda o mejorarla e impulsar la producción social de vivienda.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y con el alcance referido, en 2008 la CONAVI, en el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables para construir los indicadores que permitieran medir el cumplimiento de sus objetivos, y tampoco con las disposiciones previstas en sus reglas de operación, como se indica a continuación:

- La CONAVI no estableció ningún objetivo que mostrara su contribución a la disminución del rezago habitacional ni de las necesidades de vivienda de las personas de bajos ingresos como consecuencia de que en la MIR el “fin del programa” se formuló sin considerar cómo éste contribuye a la solución del problema que se pretende atender en el mediano y largo plazos; sin identificar la vinculación del “propósito” con el fin del programa, y sin cuantificar la población objetivo potencial por atender.
- Respecto de la operación, en 2008, la CONAVI entregó 228,430 subsidios a personas de bajos ingresos de acuerdo con sus reglas de operación, de ellos, el 63.7% (145,558) fueron hogares que no estaban en situación de pobreza en incumplimiento de la Ley de Vivienda, esto debido a que el organismo no identifica con precisión, ni cuantifica a la población objetivo del programa, en desapego a la LFPRH.
- La CONAVI incluyó 1,744 registros duplicados en el Padrón de Beneficiarios, ya que, en esos casos, se registraron las parcialidades ministradas del subsidio, en lugar del registro nominal; de una muestra analizada de 455 expedientes, se observó que de 269 (59.1%) subsidios de la modalidad de adquisición de vivienda, 91 (20.0%) registraron montos inferiores al mínimo obligatorio de ahorro aportado por el beneficiario en esa modalidad habitacional y 35 (7.7%) contaron con documentos de recepción por parte del beneficiario con errores en el tipo de modalidad, en incumplimiento de las reglas de operación del programa.

Respecto de la aplicación de los recursos, en el programa se erogaron 4,984,369.8 miles de pesos, cifra que representó 63.8% más que el presupuesto original de 3,042,500 miles de pesos debido a que la SHCP autorizó ampliaciones por un monto de 1,941,869.8 miles de pesos. Del total de los recursos erogados en 2008, se reintegraron a la TESOFE 121,688.2 (2.4%) miles de pesos en forma extemporánea sin que se reportaran en la Cuenta Pública, en contravención de la LFPRH.

Auditoría: 08-1-00GYR-06-1148

Programa Primer Empleo

Muestra Auditada: 107,710.7 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar que la aplicación del subsidio a las cuotas obrero-patronales, por la contratación de trabajadores adicionales de nuevo ingreso, inscritos al IMSS, se ajustó a la normativa; así como el cumplimiento de las metas y objetivo del programa.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el IMSS no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la operación del Programa Primer Empleo, ya que éste no ha sido efectivo porque no se ha logrado incentivar la participación de los empresarios en la generación de nuevos empleos:

- De los 3,000,000.0 miles de pesos autorizados para el programa, únicamente se ministraron al IMSS 999,876.1 miles de pesos (33.3%), de los cuales se ejerció el 4.8%;
- De los 829,492 patrones que en promedio tiene registrado el instituto, 18,961 (2.3%) solicitaron su inscripción al programa.
- Los patrones inscribieron a 46,132 trabajadores y al 31 de diciembre de 2008, se habían pagado subsidios a los empresarios inscritos por 12,284 trabajadores que representaban el 0.1% de los 12,750,240 registrados en promedio en 2008.
- Los gastos de operación resultaron superiores en 25.2% a los 47,828.2 miles de pesos pagados como subsidio, de donde se desprende que la política pública diseñada para la generación de empleos, mediante el Programa Primer Empleo, no cumplió su objetivo.

Consecuencias Sociales: No se cumplió el objetivo del programa al no incentivar a los empleadores ni generar nuevos empleos de carácter permanente.

Auditoría: 08-1-00GYR-06-1115

Regulación y Supervisión de Guarderías (IMSS-ISSSTE)

Muestra Auditada: 295,653.3 miles de pesos

Objetivo: Verificar el cumplimiento de los procesos de contratación, subrogación, regulación, supervisión y vigilancia de los servicios de guardería, que se prestan a los trabajadores.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, el IMSS y el ISSSTE no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de contratación, subrogación, regulación, supervisión y vigilancia de los servicios de guardería que se prestan a los trabajadores, como se precisa en los resultados con observación:

- El Consejo Técnico del IMSS y el Director General de ese instituto autorizaron y suscribieron 59 contratos de prestación de servicios de guarderías con particulares en 2008, sin contar con atribución expresa en la Ley del Seguro Social para ello;
- El IMSS no cumplió en el ejercicio fiscal 2008 con su obligación de prestar el servicio de guardería a 24.2% de sus derechohabientes; el IMSS no cuenta con un programa a corto o mediano plazo que le permita cubrir el 100.0% de la demanda de los servicios de guardería;

- Las supervisiones del IMSS en el ejercicio fiscal 2008 no se realizaron en su totalidad de acuerdo con su normativa y no se efectuó el seguimiento a la infraestructura de los inmuebles, además, los prestadores del servicio infractores de la normativa no fueron sancionados conforme a lo pactado.
- El Director General del ISSSTE, los Delegados Estatales y los Subdelegados de Administración carecen de facultades expresas para pactar contratos para prestar el servicio de estancia para el bienestar y desarrollo infantil por medio de particulares;

En 2008 el ISSSTE no tuvo la capacidad para ofrecer el servicio de estancias a 2,535 (24.2%) de sus derechohabientes; el ISSSTE no realiza las acciones necesarias para que todos los particulares con los que contrata la prestación de los servicios de las estancias cumplan con la presentación de las fianzas de cumplimiento de las obligaciones de los contratos y de los seguros de responsabilidad civil, ni programa visitas de supervisión con la periodicidad y cantidad a todas las estancias e incumple con los procedimientos de supervisión.

Auditoría: 08-1-00GYR-04-0440

Unidad de Medicina Familiar 10 Consultorios en Uruapan, en el Estado de Michoacán

Muestra Auditada: 22,163.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, contrataron y ejecutaron conforme a la legislación aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el IMSS no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación y ejecución, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- La entidad fiscalizada autorizó los pagos del ajuste al costo indirecto de concurso derivado de una planeación deficiente del contrato;
- No contar con un proyecto ejecutivo completo para el desarrollo de los trabajos en la obra y no considerar las acciones previas o simultáneas a la ejecución de la obra;
- Se autorizaron cargos adicionales, sin verificar que fueron aplicados correctamente, debido a que se afectaron incluyendo los porcentajes determinados de costo indirecto, financiamiento y cargo por utilidad.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 3,497.1 miles de pesos

Auditoría: 08-1-00GYR-04-0430

Unidad de Medicina Familiar 10 Consultorios, en Zamora, en el Estado de Michoacán

Muestra Auditada: 17,388.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, contrataron y ejecutaron conforme a la legislación aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el IMSS no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación y ejecución como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- La entidad fiscalizada no garantizó la seguridad estructural del inmueble al considerar los parámetros de diseño adecuados;
- Realizó pagos improcedentes por 5,312.5 miles de pesos por autorizar precios extraordinarios que ya estaban incluidos en el catálogo original; 4,145.8 miles de pesos por autorizar incorrectamente la modificación de los porcentajes de costo indirecto, financiamiento y cargo por utilidad y 3,596.3 miles de pesos, por no presentar evidencia documental que acredite la procedencia del ajuste al costo indirecto y financiamiento.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 13,253.2 miles de pesos

Auditoría: 08-1-00GYR-04-0424

Unidad de Medicina Familiar 10 Consultorios y Unidad Médica de Atención Ambulatoria, en Gómez Palacio, en el Estado de Durango

Muestra Auditada: 104,863.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, contrataron y ejecutaron conforme a la legislación aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el IMSS cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación y ejecución respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a:

- La entidad fiscalizada autorizó pagos por 4,323.1 miles de pesos, por el pago de trabajos sin verificar su debido funcionamiento, sin que la contratista colocara los materiales especificados y que se construyeran con mala calidad;

- 1,980.3 miles de pesos, por autorización de precios unitarios extraordinarios, sin verificar que ya estaban previstos en el alcance de la especificación del concepto de catálogo;
- 647.7 miles de pesos, sin verificar que la contratista realizara las pruebas de control de calidad del recubrimiento intumescente;
- 2,196.4 miles de pesos por conceptos extraordinarios, sin fundar y motivar técnicamente las causas que le dieron origen;
- No se ha puesto en operación la Unidad Médica de Atención Ambulatoria.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 9,147.5 miles de pesos

Auditoría: 08-1-00GYR-04-0425

Unidad de Medicina Familiar 10 Consultorios y Unidad Médica de Atención Ambulatoria en Saltillo, en el Estado de Coahuila

Muestra Auditada: 25,242.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, contrataron y ejecutaron conforme a la legislación aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el IMSS no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programaron y ejecución, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- La entidad fiscalizada no ha puesto en operación la totalidad de la Unidad Médica de Atención Ambulatoria;
- No verificó la debida terminación de los trabajos y no vigiló que el área operativa las recibiera en condiciones de operación;
- Incluyó indebidamente gastos en el costo indirecto de concurso;
- Autorizó el ajuste al costo indirecto de concurso, sin fundar y motivar los días que le dieron origen;
- Autorizó el pago de trabajos que no cumplieron con la calidad, especificaciones generales, y normas de seguridad e higiene;
- Modificó el proyecto original lo que ocasionó desmantelamientos y retiro de trabajos que ya habían sido autorizados, ejecutados y pagados. }

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 21,954.7 miles de pesos

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Auditoría: 08-1-00GYN-07-0205

Auditoría de Desempeño a las Actividades Institucionales Relacionadas con la Prestación de Servicios de Salud a la Persona

Muestra Auditada: 32,005,325.1 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las actividades institucionales relacionadas con la prestación de los servicios de salud para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto del alcance señalado, el ISSSTE otorgó los servicios médicos conforme a las disposiciones normativas aplicables a la prestación de los servicios de salud, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a:

- La entidad fiscalizada únicamente estableció objetivos e indicadores para 7 de los 21 programas presupuestarios, lo que no permitió medir el cumplimiento de los objetivos de los servicios de salud incluidos en las Actividades Institucionales 003 “Cobertura de la Atención Médica Preventiva”, 004 “Cobertura de la Atención Médica Curativa” y 005 “Otros Servicios de Salud”, por lo que no atendió los artículos 110 de la LFPRH y 303 de su Reglamento.
- Por lo anterior la ASF, con base en pruebas supletorias y datos estadísticos disponibles, evaluó la atención médica preventiva y curativa; como resultado, observó que en la atención preventiva la tasa de mortalidad por deshidratación por enfermedades diarreicas pasó de 0.0 en 2004 a 0.06 por cada 100,000 niños menores de 5 años en 2008; y la tasa de mortalidad materna aumentó de 2.6 decesos por cada 1,000 nacidos vivos en 2004 a 6.1 en 2008.
- Respecto de la operación en 2008 el ISSSTE tenía registrados en el Sistema de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza a 8,892.6 miles de derechohabientes, 2,408.1 miles de personas menos que las 11,300.7 miles de derechohabientes reportados en su Anuario Estadístico;
- Careció de un sistema de información consolidado en todo el país sobre el número de derechohabientes afiliados que acudieron a recibir los servicios de salud preventivos y curativos, por lo cual desconocía la cobertura de atención por tipo de derechohabiente, género y grupo de edad del instituto, por lo que incumplió lo señalado en el Estatuto Orgánico del ISSSTE.
- En materia financiera se determinó que en 2008 el instituto registró un déficit de operación en el fondo de salud de 9,925.0 mdp, dos veces más que los 4,756.0 mdp registrados en 2007, el

cual fue cubierto con transferencias realizadas por el Gobierno Federal. Con lo anterior, la ASF calcula que de continuar esa tendencia, en 2012 el déficit ascenderá a 14,159.9 mdp.

Consecuencias Sociales: En 2008, el ISSSTE no contó con los elementos para medir el cumplimiento de los objetivos de la prestación de los servicios de salud a su población derechohabiente y careció de la información para conocer el número y tipo de derechohabientes que acude a sus unidades médicas, por lo cual desconoce la cobertura de atención de sus servicios.

Auditoría: 08-1-00GYN-04-0472

Continuación del Hospital General de 140 Camas Emiliano Zapata, en Cuernavaca Morelos

Muestra Auditada: 20,381.2 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, adjudicaron, contrataron, ejecutaron y pagaron, conforme a la legislación aplicable.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el ISSSTE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la presupuestación, licitación, contratación y ejecución respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan los siguientes:

- Cuando se realizaron cambios estructurales, no se contó con las licencias de construcción actualizadas;
- Se determinaron pagos de 797.3 miles de pesos, por el pago indebido de conceptos de obra que no fueron ejecutados;
- 6,726.2 miles de pesos, por el pago indebido de equipo que no está en operación;
- El nivel de desplante presenta inundaciones por no cuidar los niveles;
- 3,159.6 miles de pesos, por diferencia en cuantificación de volúmenes de obra.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 10,683.1 miles de pesos

Auditoría: 08-0-01200-02-0210

Gestión Financiera de la H. Cámara de Senadores

La ASF fiscalizó la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la H. Cámara de Senadores, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

Muestra auditada: 1,935,471.1 miles de pesos

Aspectos revisados: Sin información al respecto.

Impacto de las observaciones: 129.4 miles de pesos, los cuales no necesariamente implican recuperaciones por presuntos daños a la Hacienda Pública Federal; a entes públicos federales y/o paraestatales.

Cabe destacar que hay un caso en particular por 62.3 miles de pesos por concepto de gastos médicos que la H. Cámara de Senadores reembolsó a un Senador sin constatar que dichos gastos no se ubicaron en alguna de las exclusiones de reembolso que señala la Norma X, de las Normas administrativas para la prestación de servicios médicos a los Senadores; así como los 67.1 miles de pesos de los cinco cupones canjeables por boletos de avión otorgados en el ejercicio 2008 de los cuales no fue comprobada su aplicación.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la H. Cámara de Senadores cumplió, en las operaciones examinadas, con las disposiciones normativas aplicables a la ejecución, control, comprobación y pago del presupuesto asignado en 2008, excepto por las observaciones que se precisan, entre los que destacan las debilidades de control determinadas en relación con la prestación de boletos de avión a los C. Senadores, que impiden garantizar que los cupones emitidos para tal fin por la H. Cámara de Senadores fueron efectivamente utilizados por los destinatarios y en las tarifas autorizadas, situación que se propició por considerarse que de acuerdo a la normatividad de la H. Cámara de Senadores se les otorga un apoyo fijo para su tarea legislativa en función de su lugar de residencia, de lo cual ellos son los únicos beneficiarios; además no se tienen límites precisos para el reembolso de gastos médicos de senadores que no son cubiertos por la póliza de seguros de gastos médicos que se tiene contratada, y no se tuvo acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos que se destinan a la partida 3827 “Asignación a los Grupos Parlamentarios”.

Auditoría 08-0-03100-07-0208

Bienes Muebles e Inmuebles del Poder Judicial de la Federación

La ASF fiscalizó la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la administración de los bienes muebles e inmuebles, para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Muestra auditada: 1,072,675.7 miles de pesos

Aspectos revisados: La auditoría incluyó la revisión de la eficacia, eficiencia y economía.

En eficacia verificó las acciones SCJN, el CJF y el TEPJF para la suscripción de los convenios de coordinación con la SHCP, y el establecimiento de los sistemas de contabilidad, que las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles se realizaron con sujeción a los programas de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles autorizados, y a los lineamientos y procedimientos emitidos; el establecimiento del Sistema de Administración Inmobiliaria, los sistemas de control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles, el aseguramiento de sus bienes muebles e inmuebles, y el registro contable de los incrementos en el valor del patrimonio inmobiliario.

En eficiencia, verificó las acciones realizadas por la SCJN, el CJF y el TEPJF, para la desincorporación, baja y destino final de los bienes muebles e inmuebles, y su registro físico y contable, mediante los sistemas de inventario y contabilidad, así como para el registro contable de los bienes muebles e inmuebles adquiridos en 2008, con base en sus libros o sistemas de registro principales de contabilidad.

En economía, se verificó el ejercicio de los recursos asignados a la SCJN, el CJF y el TEPJF, para el mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles, así como la relación costo de mantenimiento/valor de los bienes muebles e inmuebles bajo su responsabilidad.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el Consejo de la Judicatura Federal cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los capítulos 2000 “Materiales y Suministros”, 3000 “Servicios Generales” y 7000 “Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras”, respecto de las operaciones examinadas.

Auditoría 08-0-03110-02-0207

Adquisiciones de Materiales, Servicios, e Inversión Financiera y Ayudas

La ASF fiscalizó la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado en los capítulos 2000 “Materiales y Suministros”, 3000 “Servicios Generales” y 7000 “Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras”, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables.

Muestra auditada 925,094.2 miles de pesos

Aspectos revisados: Sin información al respecto.

Impacto de las observaciones: 7,842.8 miles de pesos, los cuales no necesariamente implican recuperaciones por presuntos daños a la Hacienda Pública Federal; a entes públicos federales y/o paraestatales, los cuales se integra por 5,153.3 miles de pesos que corresponden a la falta de aclaración respecto de los pagos realizados por concepto de energía eléctrica, cuyos periodos de consumo son similares; 40.8 miles de pesos por pagos de energía eléctrica de una cuenta de la que ya se había solicitado con anterioridad su cancelación, 1,799.1 miles de pesos por la falta del alta de una cuenta de energía eléctrica que se pagó por parte del Consejo de la Judicatura Federal, y 849.6 miles de pesos por bonificaciones por concepto del pago del servicio de energía eléctrica de inmuebles que no pertenecen al Consejo de la Judicatura Federal.

Dictamen. La ASF considera que en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el Consejo de la Judicatura Federal cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los capítulos 2000 “Materiales y Suministros”, 3000 “Servicios Generales” y 7000 “Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras”, respecto de las operaciones examinadas.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Auditoría: 08-0-04100-07-0187

Registro Nacional de Población

Muestra Auditada: 112,388.7 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Secretaría de Gobernación (“SEGOB”) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (“SRE”) para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de integrar el Registro Nacional de Población, que permita otorgar certeza jurídica en el ejercicio pleno de los derechos de las personas residentes en el país y de los nacionales residentes en el extranjero.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SEGOB y la SRE desde 1974 no han cumplido con las disposiciones normativas aplicables a la integración y operación del Registro Nacional de Población, así como a la expedición de la Cédula de Identidad para acreditar fehacientemente la ciudadanía mexicana, a efecto de otorgar certeza jurídica.

De los resultados con observación destacan los siguientes:

- El Registro Nacional de Ciudadanos no se integró, sólo se contó con los datos de la Clave Única de Registro de Población (“CURP”), la cual representa 1 de los 11 elementos que deberán conformar dicho registro.
- Tampoco se consolidó el Registro de Menores de Edad con los siete elementos señalados en el artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Población, ya que sólo se dispuso de la CURP.
- Para el Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, la SEGOB y la SRE no establecieron procedimientos para incorporar a esta población en el Registro Nacional de Población; y la SRE no asignó la CURP a los mexicanos que radican en el extranjero en el 98.5% de los pasaportes, el 99.8% de los certificados de matrículas consulares y en el 100.0% de las actas de nacimiento.
- Respecto del Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana, la SEGOB no emitió las disposiciones para su instrumentación, operación y aplicación.
- La Base de Datos Nacional de la CURP, que identifica a las personas de manera individual, no fue depurada, ya que incluyó a las personas fallecidas; no registró a los nacionales domiciliados en el extranjero; y el 9.0% de las 152.5 millones de claves asignadas fueron penalizadas porque existió la posibilidad de que no identificaran en forma individual a las personas.
- En relación con la Cédula de Identidad, la SEGOB no estableció un programa con estrategias, prioridades, recursos, responsables, tiempos de ejecución y acciones coordinadas para expedir las 80.0 millones de cédulas de identidad establecidas en el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Auditoría: 08-0-27100-07-0212

Contratación de Honorarios y Asesorías en la Administración Pública Federal Centralizada

Muestra Auditada: 2,764,795.8 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las partidas presupuestales 1201 “Honorarios” y 3304 “Otras asesorías para la operación de programas”, para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales, la SFP, SHCP, SEP y SEDESOL cumplieron razonablemente con las disposiciones normativas aplicables respecto de las operaciones examinadas del ejercicio 2008, relativas a la contratación de servicios profesionales por honorarios y asesorías, salvo por resultados con observación que evidencian principalmente deficiencias y omisiones administrativas y de control interno, entre las que destacan las siguientes:

- La SHCP no contó con información sobre las proyecciones de gasto de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada para el periodo 2009-2012, ni acreditó a la ASF las acciones de supervisión en la Administración Pública Federal, para verificar el cumplimiento de la meta de ahorro anual del 5% del gasto de operación y administrativo, establecida en el PRONAFIDE 2008-2012.
- La SFP no acreditó que hubiera elaborado un programa de ahorro en gasto administrativo y de operación al que se debían ajustar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con la meta de ahorro de 20% en los capítulos 1000 y 3000, establecida en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.
- El Sistema Electrónico de Honorarios implementado por la SFP careció de los mecanismos necesarios para verificar el registro de la totalidad de los contratos suscritos por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada en 2008, en incumplimiento del artículo 9 del Acuerdo por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal.
- En 2008, la SEP no elaboró las proyecciones para cumplir con la meta de ahorro anual, en incumplimiento de lo señalado en el apartado IV. Finanzas y Deuda Públicas, Objetivo 1.4, del PRONAFIDE 2008-2012.
- En 77 (49.0%) de los 157 contratos de servicios por honorarios de la muestra seleccionada, 62 de la SEP y 15 de la SEDESOL, los entregables no se alinearon con el Fin y el Propósito del programa presupuestario en el que se registraron los contratos, lo que representó un monto de 27,977.3 miles de pesos (23,718.3 miles de pesos de la SEP y 4,259.0 miles de pesos de la SEDESOL), y significó el 52.1% de los 53,942.0 miles de pesos en los que se aplicaron las pruebas de auditoría, en incumplimiento del artículo 45, párrafo primero, de la LFPRH.

De los 36,191 contratos de prestación de servicios por honorarios suscritos por la SEP y la SEDESOL en 2008, por un monto de 1,601,425.7 miles de pesos, se concluyó que no se registraron en el Sistema Electrónico de Honorarios 25,057 contratos (69.2%) por un monto de 1,067,117.0 miles de pesos (66.6%), de los cuales 631 (2.8%) contratos fueron de la SEP y 24,426 (97.2%) de la SEDESOL, en incumplimiento del numeral 8.2 de la Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato.

Auditoría: 08-0-27100-07-1154

Fiscalizar y Evaluar las Estructuras Ocupacionales en el Estado Federal Mexicano y su Impacto en el Gasto de Servicios Personales

Muestra Auditada: 223,283,800.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar y evaluar las estructuras ocupacionales de la administración pública centralizada, los poderes legislativo y judicial, así como los órganos constitucionalmente autónomos y su impacto en el gasto de servicios personales, para verificar si se cumplió con los criterios señalados en los planes y programas de mediano y corto plazos de reducir el gasto de operación y administrativo y de racionalizar las estructuras de personal.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SFP y la SHCP cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la aprobación, registro de las estructuras ocupacionales de la administración pública centralizada y el control presupuestal de los recursos destinados a servicios personales aplicados al pago de las estructuras ocupacionales, excepto por los resultados con observación que se refieren principalmente a:

- Falta de mecanismos de supervisión que permitan al Gobierno Federal cumplir los compromisos adoptados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de reducir el gasto corriente y de servicios personales de las dependencias y entidades, a efecto de utilizar los recursos públicos de manera más eficiente y con ello alcanzar las metas establecidas en el PRONAFIDE 2008-2012 de reducir el gasto de operación y administrativo en un 5% anualmente como mínimo y de obtener, para 2012, ahorros de hasta el 20% en los capítulos de gasto 1000, 2000, y 3000, comprometida en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES

Auditoría: 08-0-27A00-07-0526

Registro y Control de las Concesiones, Permisos y Autorizaciones sobre el Uso y Aprovechamiento de Inmuebles Federales

Muestra Auditada: 50,040.0 miles de pesos

Objetivo: Evaluar el desempeño en términos de la eficacia en el cumplimiento del objetivo de optimizar el uso, control y aprovechamiento de los inmuebles federales; la eficiencia en el registro y control de las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas sobre el uso y aprovechamiento de inmuebles federales; y la economía en la aplicación de los recursos federales utilizados en los procesos de registro, optimización, control y aprovechamiento de los inmuebles federales.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro y control de las concesiones y autorizaciones otorgadas sobre el uso y aprovechamiento de inmuebles federales respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los siguientes resultados con observación:

- Falta de actualización e integración del Sistema de Concesiones y Permisos, el Sistema de Información Inmobiliaria Federal y el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, lo que impide verificar el uso y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal.

- Se detectó que la SCT, la SEP y la SEMARNAT no mantienen actualizado el registro y control de las concesiones que otorgan sobre el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales bajo su administración.
- Se determinó que la SRA, la SCT, la SEP y la SEMARNAT no elaboraron ni presentaron el informe anual sobre las concesiones otorgadas en el periodo correspondiente, que debía presentarse a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en cumplimiento del artículo 72, último párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.
- El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no implementó las medidas de control para dar seguimiento al pago que deben realizar los concesionarios por concepto de derechos de las concesiones que les fueron otorgadas para el uso y aprovechamiento sobre los inmuebles federales.

El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no implementó el SED, en el cual se establezcan los indicadores de gestión para evaluar su desempeño en el cumplimiento del ejercicio del gasto público, sobre todo en lo relativo al registro, control y optimización de los inmuebles de la Administración Pública Federal.

Auditoría 08-0-36D00-06-1114

Sistema Nacional de Seguridad Pública

La ASF fiscalizó la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicables en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas determinados en los Convenios de Coordinación suscritos en el marco del Sistema referido, para la realización de acciones en materia de seguridad pública.

Muestra auditada 6,000,000.0 miles de pesos

Aspectos revisados: Sin información al respecto.

Dictamen. La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Gobernación no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la realización de acciones para la consecución de los fines del Fondo Sectorial SEGOB-CONACyT de Investigación y Desarrollo conforme a lo señalado en la cláusula sexta de su contrato, respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destaca lo siguiente: el presidente del Comité Técnico del Fondo Sectorial SEGOB-CONACyT de Investigación y Desarrollo no convocó a reuniones de Comité Técnico, lo que impidió la emisión de convocatorias que permitieran la demanda de propuestas y la canalización de los recursos hacia el cumplimiento de los objetivos del Fondo Sectorial SEGOB-CONACyT de Investigación y Desarrollo señaladas en el apartado III, inciso D, numerales 1 y 2, de las Reglas de Operación del Fondo Sectorial SEGOB-CONACyT de Investigación y Desarrollo.

Auditoría: 08-0-36D00-07-0957

Plataforma México

Muestra Auditada: 260,693.8 miles de pesos

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el diseño e instrumentación de la Plataforma México, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Dictamen

Con motivo de la revisión practicada en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en relación con la auditoría de desempeño denominada Plataforma México, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el diseño e instrumentación de la Plataforma México, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, se determinó revisar un monto de 260,693.8 miles de pesos erogados por la SSP y el SESNSP, que representa el 21.9% de los 1,188,506.4 miles de pesos erogados para la adquisición de bienes y contratación de servicios en el Capítulo de Gasto “Servicios Generales”.

El trabajo se desarrolló de conformidad con las normas y guías para la fiscalización superior que se consideraron aplicables a las circunstancias, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, se realizó de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría. Por lo anterior, se considera que la auditoría proporciona una base razonable para sustentar la siguiente opinión:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la SSP y el SESNSP cumplieron razonablemente con el objetivo establecido en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 de incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos en los ámbitos federal, estatal y municipal, al interconectar mediante Plataforma México las 32 entidades federativas, el 97.4% de los municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (S UBSEMUN) y el 140.0% más de las dependencias y entidades de la APF programadas; así como por cumplir en 132% de la meta establecida de incorporar Informes Policiales Homologados en 2008. Los resultados con observación se precisan en el apartado correspondiente de este informe, y se refieren principalmente a debilidades en los mecanismos de control y supervisión.

POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Auditoría: 08-0-36C00-02-0195

Adquisiciones para Seguridad Pública

Muestra Auditada: 606,878.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto en los conceptos 2800, 3500, 5300 y 5800 se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Policía Federal cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la adquisición de bienes y

contratación de servicios, relativas a la planeación, administración, ejecución, control y registro respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación que se refieren principalmente a:

- La falta de documentación comprobatoria;
- Bienes que no se pudieron verificar físicamente o que desconocen su ubicación;
- Recepción de bienes en forma extemporánea;
- Bienes que no cumplen el objetivo para lo cual se adquirieron.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 244,057.5 miles de pesos

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auditoría: 08-0-17100-02-0245

“Mandato de Administración y Pago para Programas de Procuración de Justicia de la Procuraduría General de la República”

Muestra Auditada: 495,442.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los pagos realizados con cargo en el mandato de Administración y Pago para Programas de Procuración de Justicia se sustentaron en la documentación justificativa y comprobatoria respectiva, que las operaciones se registraron en la contabilidad de la dependencia conforme a la normatividad aplicable y que se cumplieron los objetivos y metas para lo cual fue creado.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Procuraduría General de la República (“PGR”) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control y registro de los recursos del Mandato de Administración y Pago para Programas de Procuración de Justicia de la PGR, respecto de las operaciones examinadas, donde destacan los siguientes: recursos del mandato que no se aplicaron de manera eficaz y eficiente para los fines que fueron destinados y, por tanto, no se dio cumplimiento cabal al objetivo del mandato; se asignaron recursos al mandato provenientes de remanentes (ahorros, economías y subejercicios) con la finalidad de evitar la concentración de recursos en la TESOFE al cierre del ejercicio presupuestal; los rendimientos por 67,522.9 miles de pesos obtenidos por las inversiones asignadas al mandato no se reconocieron en el Subsistema de Recaudación como ingresos de ley ni se registraron en la contabilidad de la dependencia; y no se contó, en su oportunidad, con una programación para la utilización de los recursos del mandato.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

Auditoría: 08-0-07100-02-0236

Egresos Presupuestales del Capítulo 1000 “Servicios Personales”

Muestra Auditada: 3,259,347.3 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la Pagaduría núm. 5001 “Dirección General de Administración” de la SEDENA en el capítulo 1000 “Servicios Personales”, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SEDENA cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la programación, ejercicio, comprobación y registro de los recursos del Capítulo 1000 “Servicios Personales”, respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación que se refieren principalmente a que la SEDENA no contó en el ejercicio 2008 con una adecuada planeación, programación y presupuestación de su gasto, ya que se recalendarizaron y ejercieron los recursos del Capítulo 1000 “Servicios Personales” en función de la deficiente programación y presupuestación de otros capítulos de gasto, y no atendiendo a las necesidades propias del rubro de servicios personales; el sistema que se utiliza para procesar la nómina no integra en su totalidad en una sola base de datos la información relacionada con la administración de los recursos humanos, lo que no facilita la generación de información por tener que integrarla de varias fuentes; además, no tiene contemplado algunos tipos de nómina. Asimismo, la presentación de las nóminas que no están incluidas en el sistema no está estandarizada. Se pagaron percepciones por 64,486.5 miles de pesos que correspondieron a 2,848 plazas que no están contempladas en el Analítico de Puestos autorizado por la SHCP; no se cubrió el impuesto local sobre la nómina pagada en la República Mexicana a todos los militares activos, por 567,917.8 miles de pesos, y se omitieron enterar al ISSSTE cuotas y aportaciones por concepto de algunos seguros y cuotas para la vivienda a que tienen derecho los profesionales contratados por honorarios, importes que deberán considerar la actualización correspondiente de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, así como los intereses moratorios respectivos. Además, también se omitió pagar aportaciones al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas por concepto de Fondo de la Vivienda Militar y primas por concepto de Seguro Colectivo de Retiro, así como aportaciones a los fondos de Trabajo, y de Ahorro.

Impacto de las Observaciones

Cuantificación Monetaria de las Observaciones

Importe: 2,676.6 miles de pesos

Auditoría: 08-0-07100-02-0238

Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar

Muestra Auditada: 1,558,273.5 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos que integran el patrimonio del FPAPEM se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Dictamen: La ASF considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la SEDENA cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control y registro de los recursos del FPAPEM, respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación, que se refieren principalmente a que las operaciones por un importe de 1,558,273.5 miles de pesos que se realizaron con cargo en el FPAPEM, desde el otorgamiento de los recursos presupuestales hasta su aplicación, no se registraron ni revelaron en la contabilidad de la entidad fiscalizada; en el caso de algunas adjudicaciones directas y una invitación a cuando menos tres personas no se justificó la excepción a la licitación pública en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Por otro lado, se otorgó un anticipo del 40.0% a un proveedor sin justificación, pues no encuadró en los supuestos permitidos y autorizados por la dependencia para otorgar anticipos; 98 bienes adquiridos y sus accesorios por 3,927.7 miles de dólares, equivalentes a 40,494.6 miles de pesos (al tipo de cambio 10.310 del 30 de junio de 2008) no se habían utilizado para los fines que fueron comprados; diversos bienes que le fueron donados a la dependencia no están inventariados y, por consiguiente, no están reconocidos en el patrimonio de la entidad fiscalizada; el gasto de inversión realizado con cargo en los recursos del fideicomiso no se consideró en ningún programa de inversión, por lo que se omitió su registro en la cartera de inversión de la SHCP y no se generaron los oficios respectivos de liberación de inversión, y no se aplicaron penas convencionales por un importe de 291.1 miles de pesos.

Auditoría: 08-0-13100-02-0233

Informe de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento

Muestra Auditada: 12,073,862.1 miles de pesos

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que el rubro de Activo Fijo esté registrado, amparado con la documentación justificativa y comprobatoria, que cuente con los resguardos, que se destine para los objetivos de los programas a cargo de la entidad fiscalizada y que estén asegurados de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Dictamen. Con motivo de la auditoría practicada en la Secretaría de Marina, en relación con el Estado de Situación Financiera-Activo Fijo, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera para comprobar que el rubro de Activo Fijo esté registrado, amparado con la documentación justificativa y comprobatoria, que cuente con los resguardos, que se destine para los objetivos de los programas a cargo de la entidad fiscalizada y que estén asegurados de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables, se determinó fiscalizar un monto de 12,073,862.1 miles de pesos, que representa el 73.2 % de los 16,493,544.5 miles de pesos reportados en el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2008, que fueron presentados en la Cuenta Pública.

La fiscalización se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, atendiendo a los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, los ordenamientos legales, las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas y a la Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental; las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría, no presenta errores importantes. Esta auditoría se ejecutó mediante pruebas selectivas

que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar la opinión que se refiere sólo a la muestra de las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Secretaría de Marina no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro contable del rubro de activo fijo respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: las operaciones relativas a los bienes patrimoniales no están registradas de acuerdo con las disposiciones generales y con los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y, en algunos casos, dichos registros no están respaldados en la documentación justificativa, comprobatoria y de soporte, ni por los documentos autorizados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; los controles internos establecidos para los bienes instrumentales no coinciden con la contabilidad; las cuentas no son conciliadas y depuradas debido a la falta de inventarios físicos y no se efectúan con oportunidad los registros por los movimientos de los bienes.

Impacto de las Observaciones

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Importe: 39,120,485.2

Auditoría: 08-0-05100-07-0179

Tratados Internacionales en Materia de Seguridad Pública

Muestra Auditada: 302,912.9 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR) en los tratados internacionales en materia de seguridad pública, para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Dictamen: Con motivo de la auditoría practicada en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y la Procuraduría General de la República (PGR), en relación con la auditoría “Tratados Internacionales en Materia de Seguridad Pública”, cuyo objetivo consistió en “Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR) en los tratados internacionales en materia de seguridad pública, para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas”, se determinó fiscalizar un monto de 302,912.9 miles de pesos de recursos fiscales, que representa el 100.0% de lo reportado en la Cuenta Pública de 2008.

La fiscalización se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas, de cuya veracidad son responsables, atendiendo a los ordenamientos legales, las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas y a la normativa institucional para la fiscalización de la gestión gubernamental; las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de lo revisado, de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar la siguiente opinión:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Seguridad Pública, y la Procuraduría General de la República cumplieron razonablemente con las disposiciones normativas aplicables a los tratados internacionales de seguridad pública.

Los principales resultados son: en materia de extradición, en cumplimiento de los compromisos establecidos en los 17 tratados invocados en 2008, se entregaron a México 33 personas (50.0%) de las 66 solicitadas a otros países, y nuestro país entregó 99 (46.7%) de las 212 personas que otros países le solicitaron; en asistencia jurídica, en cumplimiento de los compromisos establecidos en los 27 tratados de asistencia jurídica invocados, la PGR realizó 268 solicitudes de asistencia jurídica en materia penal, las cuales fueron atendidas en su totalidad, y resolvió las 156 solicitudes de asistencia jurídica presentadas por otros países, y en ejecución de sentencias penales, en cumplimiento de los compromisos establecidos en los 6 tratados de ejecución de sentencias penales que se invocaron, la SSP trasladó a 62 reos extranjeros a su país de origen, y recibió a 81 reos mexicanos repatriados de otros países.

Los resultados con observación se presentan en el apartado correspondiente de este informe; evidencian principalmente deficiencias administrativas y de control interno, donde destacan los siguientes:

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se establecieron atribuciones específicas para que la Secretaría de Seguridad Pública participara en la propuesta, suscripción y cumplimiento de convenios, acuerdos y tratados internacionales en materia de seguridad pública, y no se incluyeron en su Reglamento Interior las atribuciones relacionadas con el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados para el traslado de sentenciados nacionales o extranjeros.

En el Manual de Organización de la SRE de 2008 no se incluyeron unidades administrativas responsables de dar seguimiento a los compromisos establecidos en los tratados internacionales, y la PGR no incorporó en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ni en su Manual de Organización, las unidades administrativas responsables de dar seguimiento a los compromisos establecidos en los tratados internacionales de narcotráfico y delincuencia organizada.

La PGR y la SRE no establecieron controles para dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de narcotráfico, respecto del mecanismo de cooperación establecido en los 26 tratados para los que se estableció, y la SRE no realizó acciones para avanzar en la emisión de medidas legislativas y administrativas, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La PGR y la SRE no programaron metas para evaluar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados en materia de narcotráfico; la PGR no incluyó en su programa anual de trabajo los objetivos y metas relacionados con los tratados en materia de ejecución de sentencias penales, ni programó acciones de cooperación internacional en el marco de los tratados internacionales de seguridad pública, y la SSP no dispuso del programa de trabajo en el que se establecieran las acciones para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con los tratados internacionales en materia de ejecución de sentencias penales.

Auditoría: 08-0-05100-07-0508

Embajada de México en Estados Unidos

Muestra Auditada: 2,942.0 miles de pesos

Objetivo: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos públicos federales aplicados por la Embajada de México en Estados Unidos se destinaron a la protección consular y atención y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Dictamen: Con motivo de la auditoría practicada en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en relación con Embajada de México en Estados Unidos, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos públicos federales aplicados por la Embajada de México en Estados Unidos se destinaron a la protección consular y atención y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, en términos de eficacia, eficiencia y economía, se determinó fiscalizar el cumplimiento de los programas asociados con las funciones de proteger y velar los intereses de México, y la dignidad y los derechos fundamentales de los mexicanos ante las autoridades norteamericanas de la circunscripción en los estados de Virginia, Maryland, Virginia Occidental y el Distrito de Columbia a cargo de la Sección Consular de la Embajada de México en Estados Unidos, para lo cual se destinó un monto de 2,942.0 miles de pesos (212,690.54 dólares), que representa el 24.6% de los 11,971.2 miles de pesos (865,438.83 dólares), reportados por la Secretaría de Relaciones Exteriores como presupuesto radicado a esa Sección Consular en Washington, D.C.

La fiscalización se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, atendiendo a los ordenamientos legales, las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas y a la Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado se realizó de acuerdo con su objetivo y alcance, y presenta una certeza razonable para emitir la opinión siguiente:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Relaciones Exteriores cumplió en términos de eficacia, eficiencia y economía, con las disposiciones normativas aplicables al sistema de evaluación del desempeño de la Sección Consular de la Embajada de México en Estados Unidos respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que:

Los programas de Asuntos Consulares y de Comunidades Mexicanas; de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital; de Asesorías Legales Externas, y de Protección a Mexicanos a que se refiere la “Normatividad para el Ejercicio de la Partida Presupuestal 7502 Gasto por Servicio de Traslado de Personas”, instrumentados en materia de protección consular y de atención y defensa de los derechos humanos de los connacionales radicados en la circunscripción de la Sección Consular en Washington, D.C., para el ejercicio fiscal de 2008, carecen de indicadores de gestión y de metas que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos.

Las unidades de medida y los porcentajes de cumplimiento de los indicadores de “Casos de Protección en las Representaciones Diplomáticas Consulares” y “Expedición de Documentación Consular” no son consistentes en los reportes que emite la Embajada y la Sección Consular en el

“Sistema para la Gestión Programática Presupuestaria de las Representaciones de México en el Extranjero” (SIGEPP), en el módulo “Reporte de Indicadores por Representación”.

En los reportes mensuales de gasto que envía la Sección Consular en Washington a las direcciones generales normativas de gasto no se incluye la totalidad de los recursos ejercidos en las partidas y subpartidas que se reportan en el SIGEPP, y la Sección Consular modificó las cifras en el SIGEPP para reflejar saldos reales de sus operaciones financieras relacionadas con la administración y el ejercicio del presupuesto autorizado.

Auditoría: 08-0-22100-09-1156

Situación Excepcional sobre la Evaluación de los Equipos Adquiridos y Servicios Contratados con la Empresa “Grupo de Tecnología Cibernética, S.A. de C.V.” relativos a la Adquisición de la Solución Integral para la Verificación y Monitoreo de la Transmisión de los Tiempos Oficiales en Materia Electoral

Muestra Auditada: 406,227.0 miles de pesos

Objetivo: Requerir bajo la modalidad Situación Excepcional se proceda a realizar una revisión, sobre la adquisición de equipos y contratación de servicios con la Empresa “Grupo de Tecnología Cibernética, S.A. de C.V.” relativos a la Solución Integral para la Verificación y Monitoreo de la Transmisión de Tiempos Oficiales en Materia Electoral.

Resultado

Dentro del plazo de 30 días hábiles que se establece en el artículo 41 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el 27 de noviembre de 2007, el Instituto Federal Electoral presentó a la ASF el Informe del Resultado de la Revisión de Situación Excepcional mediante el oficio SE/2458/2009 del 27 de noviembre de 2007, en el cual se adjuntaron 76 anexos que se ofrecen como pruebas del informe.

Mecanismos de control para verificar que el personal contratado cumpla con los requisitos establecidos; asimismo, elaboren un programa anual de capacitación para los servidores públicos jurisdiccionales, determinen los costos operativos de los juicios fiscales y administrativos y, en su caso, de las sentencias que emiten.

CUENTA PÚBLICA DE 2008
ESTADO DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de Pesos)

Concepto	Estimación	Recaudación		Total
		Efectivo	Virtual	
TOTAL*	1,848,106.7	2,491,788.9	183,338.0	2,675,126.9
I IMPUESTOS	1,224,960.9	1,115,628.7	(20,168.2)	1,095,460.5
Sobre la Renta 1/	650,671.3	591,888.9	102,240.1	694,129.0
Al Valor Agregado Especial sobre Producción y Servicios	448,359.9	370,640.5	99,219.2	469,859.7
Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	56,822.7	57,082.5	(222,648.4)	(165,565.9)
Sobre Automóviles Nuevos	20,234.8	20,022.6	0.1	20,022.7
Sobre Automóviles Nuevos	5,132.7	5,071.2		5,071.2
Al Comercio Exterior	24,346.4	35,756.0	135.4	35,891.4
A los Depósitos en Efectivo	2,906.2	18,993.1	(1,292.8)	17,700.3
Accesorios	11,486.9	11,733.8	2,178.2	13,912.0
Otros 2/	5,000.0	4,440.1		4,440.1
II CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	17.9		35.1	35.1
III DERECHOS	515,619.5	786,423.2	144,399.3	930,822.5
Servicios que Preste el Estado en Funciones de Derecho	3,424.2	16,031.4	81.8	16,113.2
Por el Uso o Aprovechamiento de Bienes del Dominio Público	8,627.5	7,527.1	5,633.5	13,160.6
Derecho a los Hidrocarburos	503,567.8	762,864.7	138,684.0	901,546.7
IV CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO	923.8	4,836.0	1,048.1	5,884.1
V PRODUCTOS	6,253.3	27,132.9	386.1	27,519.0
VI APROVECHAMIENTOS INGRESOS DERIVADOS DE	38,011.7	79,149.5	34,809.4	113,958.9
IX FINANCIAMIENTOS 3/	62,319.6	478,618.6	22,828.2	501,446.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

NOTA: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Incluye el Impuesto Empresarial a Tasa Única.

2/ Incluye el Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados e Impuesto a los Rendimientos Petroleros.

3/ La cifra de la columna estimación, se integra de 220 000 000 000 por Endeudamiento Neto Interno del Gobierno Federal; establecido en el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) más 24 000 000 000 por Diferimientos de pagos; menos 181 680 400 000 por superávit de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo, previstos en el artículo 1° de la LIF.

• El total incluye la suma de Ingresos derivados de Financiamientos.

ESTADO DE EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, CUENTA PÚBLICA 2008
(Millones de pesos)

Dependencias y Entidades	Presupuesto Aprobado	Modificaciones	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
TOTAL	2,569,450.2	652,569.2	3,222,019.4	3,186,185.8
RAMOS AUTÓNOMOS	47,774.9	1,149.1	48,924.0	48,773.4
Poder Legislativo	8,978.6	386.5	9,365.1	9,318.4
Cámara de Diputados	4,730.5	73.8	4,804.3	4,779.8
Cámara de Senadores	3,318.7	46.5	3,365.2	3,365.2
Auditoría Superior de la Federación	929.4	266.2	1,195.6	1,173.4
Poder Judicial	29,963.3	68.1	30,031.4	29,977.9
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,808.3	(682.6)	3,125.7	3,123.6
Consejo de la Judicatura Federal	24,720.8	404.0	25,124.8	25,103.2
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,434.2	346.7	1,780.9	1,751.1
Instituto Federal Electoral	7,967.0	681.0	8,648.0	8,603.4
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	866.0	13.5	879.5	873.7
RAMOS ADMINISTRATIVOS	656,514.2	87,608.4	744,122.6	743,520.3
Presidencia de la República	1,689.9	482.9	2,172.8	2,171.7
Gobernación	6,736.9	515.7	7,252.6	7,248.9
Relaciones Exteriores	5,348.2	2,143.2	7,491.4	7,483.6
Hacienda y Crédito Público	36,139.0	12,747.6	48,886.6	48,844.0
Defensa Nacional	34,861.0	2,261.4	37,122.4	37,122.5
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	64,447.3	(202.9)	64,244.4	64,111.5
Comunicaciones y Transportes	58,279.3	(9,582.0)	48,697.3	48,568.3
Economía	10,806.9	6,578.2	17,385.1	17,384.9
Educación Pública	173,497.8	14,923.0	188,420.8	188,378.7
Salud	69,426.1	318.1	69,744.2	69,743.5
Marina	13,382.8	1,772.5	15,155.3	15,155.2
Trabajo y Previsión Social	3,419.6	549.0	3,968.6	3,959.3
Reforma Agraria	5,272.8	(219.5)	5,053.3	5,052.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	39,064.6	(57.9)	39,006.7	38,969.5
Procuraduría General de la República	9,307.8	(326.7)	8,981.1	8,950.1
Energía	35,981.4	45,137.8	81,119.2	81,117.8
Desarrollo Social	50,088.7	4,152.0	54,240.7	54,126.4
Turismo	3,382.4	1,495.4	4,877.8	4,865.1
Función Pública	1,520.9	968.3	2,489.2	2,484.3
Tribunales Agrarios	924.9	(55.1)	869.8	843.5
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,250.8	109.6	1,360.4	1,359.8
Seguridad Pública	19,711.6	1,431.3	21,142.9	21,140.2

... Continuación

Dependencias y Entidades	Presupuesto Aprobado	Modificaciones	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	97.5	346.7	444.2	444.3
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11,876.0	(102.7)	11,773.3	11,772.4
Instituto Nacional de Estadística y Geografía		2,222.5	2,222.5	2,222.5
RAMOS GENERALES	1,288,067.2	502,317.9	1,790,385.1	1,784,398.1
Aportaciones a Seguridad Social	190,178.7	263,705.7	453,884.4	453,884.3
Provisiones Salariales y Económicas	51,737.0	205,305.5	257,042.5	251,058.1
Deuda Pública	199,970.7	(9,238.4)	190,732.3	170,079.2
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	42,183.4	(18,718.8)	23,464.6	23,462.1
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	400,160.6	23,294.3	423,454.9	423,454.9
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	4,278.0	10,806.5	15,084.5	15,084.5
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	369,589.1	27,110.2	396,679.3	396,679.3
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	29,989.7	52.9	30,042.6	30,042.6
ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	795,942.6	140,917.8	936,860.4	928,419.9
Petróleos Mexicanos	209,237.2	43,090.1	252,327.3	253,186.7
Comisión Federal de Electricidad	205,027.7	54,700.7	259,728.4	259,728.5
Luz y Fuerza del Centro	30,370.2	3,695.7	34,065.9	32,960.4
Instituto Mexicano del Seguro Social	272,088.7	6,936.3	279,025.0	270,632.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	79,218.8	32,495.0	111,713.8	111,911.6
Menos				
Subsidios y Transferencias a Entidades de Control Presupuestario Directo y Aportaciones al ISSSTE	218,848.7	79,424.0	298,272.7	298,272.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

NOTA: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46, 76 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 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, 81 numeral 1, 82, 84, 85 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, el siguiente dictamen.

I. Antecedentes

1. El 28 de abril de 2008, fue presentada por el Senador Ramiro Hernández García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, turnó la Iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Límites de las Entidades Federativas y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El 5 de abril de 2011, la Mesa Directiva del Senado de la República, autorizó la petición de rectificación de turno, solicitada por el senador Pedro Joaquín Coldwell, turnándola a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, y a la Comisión de Límites de las Entidades Federativas para emitir su opinión.

2. El 19 de octubre de 2010, fue presentada por el senador Humberto Andrade Quezada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

3. El 24 de marzo de 2011, fue presentada por los senadores José González Morfín, Santiago Creel Miranda y Humberto Aguilar Coronado, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Manlio Fabio Beltrones Rivera y Melquíades Morales Flores, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Navarrete Ruíz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Arturo Escobar y Vega, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Dante Alfonso Delgado Rannauro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia; y Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores,

turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

4. El 12 de septiembre de 2011, fue recibida por la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, la opinión de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. El 20 de septiembre de 2011, fue recibido por la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, el voto particular del senador Rubén Velázquez López, en el que se señala la necesidad de preservar la atribución de la Cámara de Senadores, prevista en la fracción X del artículo 76 constitucional, de celebrar convenios amistosos para arreglar los límites territoriales entre las entidades federativas.

6. El 15 de diciembre de 2011, fue aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Límites Territoriales, enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 fracción A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. El 1 de febrero de 2012, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió oficio de la Cámara de Senadores con el que se remite el expediente de la minuta antes mencionada, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

8. El 2 de febrero de 2012, fue recibido en la Comisión de Puntos Constitucionales, el expediente de la minuta del Senado de la República que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene como propuesta facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver conflictos sobre límites territoriales.

9. El 18 de abril de 2012, fue aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales, el dictamen a la minuta antes mencionada, en materia de facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver conflictos sobre límites territoriales.

II. Contenido de la minuta

Esta colegisladora, por cuestión de método considera oportuno transcribir el contenido de la minuta materia de este dictamen:

Para entrar al análisis de las propuestas de las iniciativas referidas, estas comisiones unidas consideran necesario referir el decreto publicado el 8 de diciembre 2005 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII del artículo 76; y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de estas reformas constitucionales consistió en otorgarle al Senado las siguientes competencias:

a) Aprobar los convenios amistosos que los Estados le presenten para arreglar sus respectivos límites territoriales; y

b) Resolver en definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Las resoluciones que el Senado en la materia serán definitivas e inatacables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional a instancia de parte interesada de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

Como se puede advertir, la primera competencia que se asignó como exclusiva del Senado de la República, y que antes de la reforma le pertenecía al Congreso de la Unión, consiste en una intervención del mencionado órgano camaral en donde no existe controversia o conflicto entre las entidades, pues de hecho éstos llegan ante dicha instancia con un convenio elaborado por ambas partes que presupone la aceptación de éste, y sólo se solicita la aprobación por parte del Senado para que dicho acuerdo político quede firme y sea vinculatorio.

La otra competencia exclusiva que por virtud de la reforma se le asignó al Senado de la República y que antes le correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de controversia constitucional, es la facultad de resolver conflictos limítrofes entre las entidades federativas, hipótesis normativa que tal y como se desprende de la propia redacción del texto constitucional, presupone una controversia o conflicto, y que éste debe resolverse previa valoración de las disposiciones constitucionales y legales que correspondan, a fin de estar en aptitud de otorgar la razón al que la posea.

En el decreto mencionado, se estableció en el artículo tercero transitorio que: “Las controversias que a la entrada en vigor de este decreto se encuentren en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas, serán remitidas de inmediato, con todos sus antecedentes, a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta en términos de sus atribuciones constitucionales proceda a establecerlos de manera definitiva mediante decreto legislativo.

Finalmente, el Senado debía constituir en su estructura la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, la cual se integraría y funcionaría en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expida.

Lo anterior es una descripción sintética de la reforma constitucional mencionada previamente, y que a casi 6 años de su entrada en vigor conviene revisar. Se consideró que la Suprema Corte carecía de elementos jurídicos suficientes para resolver cuestiones territoriales y que, derivada de esta carencia, la Corte se mostraba como incompetente cuando se le turnaban los casos a revisión. La exposición de motivos de la iniciativa que originó el decreto de 2005, refería la existencia de conflictos de límites entre varios Estados de la República, los cuales se habían hecho del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero no obtuvieron resolución satisfactoria por la falta de reglamentación y la diversidad de implicaciones que estos conflictos tenían.

El cumplimiento de lo dispuesto en la reforma del 2005, así como a lo ordenado en sus artículos primero y segundo transitorios, se tradujo en los hechos en que cuatro expedientes que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo su jurisdicción y competencia, que ya había

radicado y se avocaba a su conocimiento y sustanciación para emitir la resolución que en derecho correspondiera a cada caso.

Lo anterior, presumía que era indispensable definir qué efectos deberían dictaminarse sobre las actuaciones jurisdiccionales que obraban en cada uno de los expedientes de las siguientes controversias constitucionales:

1. Controversia constitucional 9/1997: En este procedimiento, el estado libre y soberano de Quintana Roo reclama del presidente de la República, así como del gobernador constitucional y del Congreso del estado de Campeche, la declaración de invalidez del acuerdo emitido por el presidente de la República el 15 de mayo de 1940, publicado en el DOF el 12 de junio de 1940, relativo al conflicto de límites entre esos estados y la declaración de invalidez del decreto número 244 de la IV Legislatura del estado de Campeche.
2. Controversia constitucional 13/1997: Mediante estas actuaciones, el estado libre y soberano de Quintana Roo reclama del estado libre y soberano de Yucatán, la expedición, promulgación y publicación del decreto número 328 del 25 de marzo de 1975, publicado en el DOF el 26 de marzo de 1976, por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.
3. Controversia constitucional 51/2004: A través de estas actuaciones judiciales, el municipio de Cihuatlán del estado libre y soberano de Jalisco, reclama del Poder Ejecutivo y del municipio de Manzanillo, ambos del Estado de Colima, las órdenes que giraron a las autoridades para que haciendo uso de la fuerza pública, invadieran y continúen invadiendo la jurisdicción y competencia territorial del Municipio de Cihuatlán, Estado de Jalisco, invadiendo su soberanía municipal, ejerciendo actos de gobierno e intentar seguirlos ejerciendo donde se encuentra un importante desarrollo turístico.
4. Controversia constitucional 3/1998: En este expediente el estado libre y soberano de Jalisco reclama la negativa o evasión del estado libre y soberano de Colima, a reconocer los derechos y el poder que le corresponden sobre los territorios comprendidos dentro de los límites que conserva y tiene de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede apreciar, esto resultaba requisito *sine quanon* para que esta soberanía a través de la Comisión de Límites Territoriales entre Entidades Federativas, dictaminara a partir de los convenios que en su caso, se hubieren presentado por las entidades involucradas y considerando los elementos esenciales siguientes: en primer término definir qué hacer y con base en que fundamento constitucional se analizaban y calificaban las actuaciones jurisdiccionales que obran en cada expediente; para ello se advirtieron las siguientes disyuntivas: a) invalidar las actuaciones jurisdiccionales hasta entonces radicadas en la Suprema Corte; y b) tomar en consideración lo actuado y repercutirlas en el dictamen.

La primera de las opciones señaladas era tanto como decir “borrón y cuenta nueva”, pero para que ello surtiera efectos, resultaba indispensable que esta Soberanía declarara invalidado lo actuado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acto jurídico que nos resultaba inoperante, así como carente de fundamento constitucional, puesto que al Senado le está otorgada por la Constitución la facultad para crear, adicionar, reformar, derogar y abrogar leyes, pero no para invalidar resoluciones del Poder Judicial Federal.

La segunda opción, en donde el criterio que en su caso podría tomar el Senado, es el correspondiente a prescribir que el dictamen se sustentaría como primera premisa de las actuaciones que realizó la Suprema Corte, no obstante, esto también resultaba inoperante, puesto que el procedimiento seguido bajo estricto derecho dejó de serlo en el momento mismo que dio un viraje al transformarse su naturaleza jurídica, así como la vía, los términos y el procedimiento para el desahogo de la litis, es decir en la amigable composición como forma de concluir los conflictos, sin embargo, ésta no tiene cabida en los procedimientos jurisdiccionales, antes bien, ambas formas se excluyen entre sí.

Lo anterior trajo como consecuencia que esta Soberanía ahondara en el principio de la división de poderes, para no invadir la función jurisdiccional que a todas luces es más propia de la Suprema Corte, consistente en este caso en conocer, sustanciar y resolver bajo su plena jurisdicción los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas, en forma uninstancial, cuya resolución produzca cosa juzgada.

Estas comisiones dictaminadoras, consideran conveniente trasladar la competencia contenciosa que tiene actualmente el Senado para conocer del conflicto limítrofe entre entidades federativas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que nuestra Carta Magna consagra el principio de división de poderes (artículo 49) y además establece las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y el Judicial. Por lo que hace al Legislativo federal, de manera específica, la Cámara de Senadores, dentro de sus facultades no dispone ejercer facultades jurisdiccionales, dichas facultades corresponden al Poder Judicial.

La Cámara de Senadores es un órgano legislativo, político y representativo, no un órgano jurisdiccional. Y sólo de manera muy excepcional realiza funciones jurisdiccionales en los casos previstos en la Constitución Política.

En lo específico, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente en primer lugar mantener y enriquecer la facultad contenida en el primer párrafo del artículo 46 de que las entidades federativas puedan arreglar entre sí y en cualquier momento por convenios amistosos sus respectivos límites, mismos que no pueden llevarse a efecto sin la aprobación de la Cámara de Senadores. Es importante que las entidades y el Senado mantengan esta facultad para que en cualquier tiempo puedan llegar a un arreglo amistoso independientemente de la existencia de un conflicto. Y por otra parte, consideran estas comisiones adicionar un segundo párrafo que establezca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación recupere la facultad constitucional de dirimir los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas, vía la controversia constitucional. Por lo que se coincide con la propuesta para adicionar un segundo párrafo en el artículo 46 constitucional que establezca que cuando no haya convenio entre las entidades que establezca sus límites territoriales será la Suprema Corte la que conocerá, sustanciará y resolverá con carácter inatacable, los conflictos sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, a petición de parte, y por la vía de la controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional. Para ello también es importante derogar los dos últimos párrafos del mismo artículo 46 que establecían la facultad del Senado de resolver los conflictos limítrofes entre las entidades federativas.

Lo anterior tiene sentido, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función jurisdiccional por naturaleza cuenta con vasta y probada experiencia para hacerse cargo de controversias entre partes.

Los estados que antes de la reforma de 2005 acudieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sus controversias limítrofes tuvieron que llevar todo un proceso jurisdiccional que no culminó con sentencia, pues la reforma en comento en disposición transitoria ordenó que éstos se remitieran inmediatamente al Senado. Esos estados permanecen a la espera de que existan las condiciones legales para que el Senado pueda asumir su competencia constitucional y resuelva tales asuntos, y cuando esto ocurra de existir diferencias en la ejecución del decreto correspondiente, todavía tendrían que acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta determine lo propio.

Como se puede advertir, el modelo vigente no es el más adecuado, ni para los estados que ya tienen conflictos limítrofes, ni para los que en un futuro pudieran verse involucrados.

Y en ese tenor, se coincide con las propuestas de las iniciativas en estudio, de derogar las fracción XI del artículo 76 constitucional, que contemplan las facultades del Senado de dirimir las controversias sobre límites de las entidades federativas, y dejar vigente la fracción X. del mismo 76 para que pueda el Senado autorizar mediante el voto de las dos terceras partes los convenios amistosos celebrados entre las entidades federativas.

Asimismo, estas comisiones unidas coinciden con la propuesta de las iniciativas en estudio, de reformar la fracción I del artículo 105 constitucional, para que en concordancia con la modificación al artículo 46 constitucional, se elimine excepción de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca en controversia constitucional del conflicto de límites territoriales entre los estados miembros de la federación.

III. Consideraciones

Esta dictaminadora, después de hacer un análisis exhaustivo a la minuta enviada por el Senado de la República, ha llegado a la convicción de emitir dictamen en sentido positivo, atento a las siguientes precisiones:

De la lectura al texto a dilucidar, podemos precisar que la propuesta principal es regresar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver controversias en materia de conflictos sobre límites territoriales.

Esto es así, tomando en consideración que desde la constitución de 1857 en el artículo 98 el constituyente permanente estableció una vía especial para dirimir conflictos entre entidades federativas, bajo la redacción siguiente:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellos en que la Unión fuese parte.

Por su parte la Constitución de 1917 establece en su artículo 105 lo siguiente:

Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuere parte.

Esto es, desde la Constitución de 1857, se han establecido mecanismos protectores para el caso de que un estado advierta que existen actos de otro estado o bien de la federación, que invadan su esfera competencial, es decir, se les ha reconocido a los estados el derecho a impugnar u oponerse en los casos en que se violente el pacto federal.

El 31 de diciembre 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Decreto por el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución, entre ellos, el artículo 105.

En la exposición de motivos que dio sustento a dicha reforma, se advierten en lo que hace a las controversias constitucionales, los argumentos siguientes:

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los Poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

En la actualidad, de la simple lectura del artículo 105 constitucional, en su fracción I, se advierte que la controversia constitucional se puede plantear entre órganos que se estructuran en nuestro sistema federal, respecto a la constitucionalidad de sus actos, sin embargo, el citado numeral no explica ni menciona definición alguna, que permita entender la naturaleza jurídica de tal acción. En la obra “El artículo 105 constitucional”, el jurista Juventino V. Castro y Castro, ofrece una definición, la cual, para efectos del presente dictamen auxilia en el entendimiento de tal acción:

Las controversias constitucionales son procedimientos de única instancia, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los estados, el Distrito Federal, o los cuerpos de carácter municipal, o por sus respectivos órganos legitimados y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, es pertinente citar la Jurisprudencia P/J.71/2000, en la que se enuncian las diferencias que existen entre las Acciones de Inconstitucionalidad y las Controversias Constitucionales. Tal enunciación sirve de apoyo y permite rescatar, las principales características de la acción en estudio:

Registro número 191381.

Localización:

Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

XII, Agosto de 2000.

Página: 965.

Tesis: P./J. 71/2000.

Jurisprudencia.

Materia(s): Constitucional.

Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional

Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: **a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución**, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; **b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal** a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; **c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio** en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnados por la federación, de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, tesis P./J. 83/2001 de rubro: “Controversia constitucional. Interés legítimo para promoverla.

En suma, se entiende que la controversia constitucional, al ser un medio de control de la Constitucionalidad de leyes y actos, que le da legitimación a los Estados para inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la invasión de su esfera de competencia, no debe encontrarse limitada ni acotada, en lo que hace a la materia o naturaleza de los asuntos a resolver, ni mucho menos puede ser restringida a determinado tipo de controversias. Por el contrario, es una acción de amplio espectro jurídico, que les permite entablar conflicto frente a otro órgano, sobre la invasión de esferas de competencia.

Por lo que respecta al motivo jurídico, por medio del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de las controversias constitucionales, la respuesta descansa en el principio de la división de poderes, el cual, se constituye como el dogma rector del Estado mexicano, que evita la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias constitucionalmente previsto.

Sumado a lo anterior, la respuesta también encuentra sustento en la facultad constitucional del Poder Judicial, y muy en lo particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como poder encargado de la observancia, interpretación y cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, es el máximo tribunal facultado para velar el cumplimiento al principio de supremacía constitucional.

Lo anterior ocurre así, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al ser el Tribunal de mayor jerarquía, se justifica para actuar como órgano jurisdiccional en aquellos conflictos del orden constitucional, esto es, supuestos jurídicos en los que sea necesario interpretar la Constitución frente a actos o leyes, o bien, se tengan que dirimir litigios en los que las partes, sean órganos de la estructura de la federación.

Es imperativo resaltar, que tal atribución funciona bajo la premisa de que toda ley o acto de los municipios, entidades federativas o federación deben encontrarse ajustada a la Constitución, y en el caso contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actúa como fiel de la balanza, velando porque se cumpla el orden constitucional.

Ahora bien, por lo que respecta a la minuta en estudio consistente en devolverle la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resuelva las controversias constitucionales que se interpongan, relativas a los conflictos en cuanto a límites territoriales, es preciso aclarar que la reforma constitucional que se la retiro, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de diciembre de 2005, mediante decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, se expresaron los argumentos siguientes:

A diferencia de los conflictos políticos que sin duda tienen una solución jurisdiccional, encontramos otra serie de conflictos que podríamos llamar “exclusivamente políticos”, como es el caso que nos ocupa en la presente iniciativa: “Los conflictos relacionados con la delimitación o deslinde geográfico de las entidades políticas integrantes del Estado federal mexicano”, toda vez que se refieren exclusivamente a hechos políticos, sociales y culturales, en donde no existe norma alguna que resuelva el conflicto.

No se niega que el Poder Judicial de la federación tenga facultades para conocer de asuntos que tengan cierto contenido político, como lo hace, por ejemplo, al conocer los asuntos electorales, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Pero en todos esos asuntos, el Poder Judicial de la Federación interviene para resolver los conflictos con base en la Constitución y en las leyes reglamentarias; sin embargo, en los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas, el problema es una cuestión que nunca ha sido resuelta ni por los documentos constitucionales, ni por las leyes secundarias, sino que los límites territoriales siempre han sido virtuales como lo hemos demostrado anteriormente.

Hay conflictos de límites entre varios estados de la República, que se han hecho del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por ejemplo: La controversia constitucional 9/97 entre Quintana Roo y Campeche; la controversia constitucional 13/97 entre Quintana Roo y Yucatán; y, la controversia constitucional 3/98 entre Jalisco y Colima, pero la gran mayoría no han acudido ante dicha instancia por falta de reglamentación y por la diversidad de implicaciones que estos conflictos tienen, y han sumado sus esfuerzos para encontrarle una solución a las conductas ilegales y delictivas que se suscitan entre los pobladores colindantes de las entidades federativas, como entre otros, las invasiones de tierra y los delitos de daños, lesiones, robo y hasta homicidios, razón por la cual se hace urgente la participación del Congreso de la Unión en los conflictos de límites, para que una vez determinados éstos, se tenga la certeza jurídica de cuál es la autoridad competente para solicitar e impartir justicia.

De lo anterior, podemos concluir que no hay una norma que determine los límites de los estados y, por lo tanto, no existe disposición jurídica por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conducir el procedimiento y la resolución que llegue a emitirse, ya que las entidades federativas en conflicto podrán demostrar con mayor o menor número de pruebas que ofrezcan, que detentan actos de soberanía sobre la zona controvertida, pero jamás podrán aportar una base jurídica que sustente sus límites, simple y sencillamente porque no existe; por lo que en estas condiciones, le compete al Congreso de la Unión definir los límites de los estados que se sometan a su competencia.

En ese sentido debe destacarse la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2002 en la controversia constitucional 3/98 entre Jalisco y Colima, en la que por mayoría de votos de los señores ministros que integran el pleno de ese alto tribunal, se desechó el proyecto del ministro Juan Díaz Romero que proponía sobreseer la citada controversia constitucional, precisamente porque no existe una ley que fije los límites de las entidades federativas y que pudiera servir de base para dirimir controversias limítrofes.

Por otra parte, el Congreso de la Unión es la instancia competente y adecuada, por su naturaleza, para resolver los conflictos de límites entre las entidades federativas. No olvidemos que, constitucional y legalmente, el Senado de la República es la instancia que tiene por objeto representar ante el Poder Legislativo, a la federación, constituida ésta por los 31 estados y el Distrito Federal.

De esta forma, la presente iniciativa se justifica con mayor razón, porque al acudir al Congreso de la Unión, tenemos, los representantes populares en los conflictos en particular, la oportunidad de participar en una mejor solución del conflicto de límites, con la cual se buscará seguir garantizando la paz social de las entidades federativas del país, lo que sin duda no ocurriría si estos límites fueran fijados en una ley reglamentaria o constitucional, o con la fría resolución de la Suprema Corte.

Por todo lo anteriormente expuesto, y toda vez que las entidades federativas han acudido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la controversia constitucional para que se resuelvan los problemas de límites territoriales, no obstante lo expuesto en la presente iniciativa, considero preciso reformar y adicionar los artículos 46 y 73, fracción IV de la Constitución Política Mexicana, a efecto de que se establezca perfectamente la necesidad de acudir ante el Congreso de la Unión para determinar sus límites.

Por su parte en el dictamen emitido a la reforma constitucional antes mencionada, se realizaron las siguientes consideraciones:

1. Llenar un vacío jurídico que existía en el artículo 46 constitucional, adicionándole un párrafo segundo, mediante el cual a falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción IX, de la Constitución.
2. Que las resoluciones del Senado de la República serán definitivas e inatacables, esto es resuelven el fondo de los conflictos de límites entre las entidades federativas.
3. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solamente interviene en los conflictos derivados de la ejecución del decreto del Senado de la República, a instancia de parte interesada y a través de la controversia constitucional.
4. Que con el decreto definitivo e inatacable del Senado de la República, las entidades federativas tienen un camino jurídico por el que habrán de transitar, para dirimir sus conflictos derivados de la ejecución de dicho decreto; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá en el decreto la base jurídica para decidir, ahora sí, conforma a la ley y mediante la controversia constitucional los conflictos derivados de la ejecución del decreto.
5. El establecimiento de la Comisión de Límites del Senado de la República, que le dará curso a las solicitudes de establecimiento de límites de las entidades federativas, y con ello, la vía jurídica y política que por su trascendencia estos asuntos requieren.
6. La remisión de inmediato al Senado de la República, de las controversias constitucionales que se encuentren en trámite, con todos sus antecedentes, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas, para que la citada Cámara en plenitud de facultades constitucionales, proceda a establecerlos por decreto de manera definitiva.

Como se advierte, el motivo de la reforma, partió de la premisa de que las entidades federativas, podían resolver sus diferencias ante el Senado de la República, sin embargo, como se menciona en las iniciativas que dieron origen a la minuta que se analiza, hoy en día el propio Senado, carece de fuerza jurídica para estar en posibilidad de resolver tales conflictos, aunado a que no puede por sí mismo hacer valer sus resoluciones.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de los conflictos relacionados a límites territoriales, los mismos, se entienden como la existencia de una contienda de dos o más órganos del sistema federal, en cuanto al alcance de su ámbito espacial de acción, en un determinado territorio.

En relación con esto, es menester aclarar que son pocos los antecedentes jurídicos que auxilian en mostrar evidencia que permita determinar los límites político-administrativos de cada una de las entidades federativas. Sin embargo, tal circunstancia no le resta la procedencia para que dichos conflictos puedan ser resueltos mediante controversia constitucional, ya que los mismos no necesariamente dependen de la existencia de un documento legal que sirva de base para resolver el conflicto, ya que de ser así, muy probablemente ni siquiera se requeriría de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por el contrario, dado que en muchos casos no existe información clara que resuelva los conflictos sobre límites territoriales, es tarea del más alto tribunal resolver con base en los antecedentes más remotos que permitan dilucidar los linderos, en función de pruebas que las partes ofrezcan, tales como: antecedentes históricos, registrales, observaciones topográficas, rasgos geográficos naturales, etcétera.

Por tanto, los miembros de esta comisión dictaminadora consideran que los conflictos sobre límites territoriales deben ser resueltos por un órgano jurisdiccional, en el que se escuche a las partes y se desahoguen todas las pruebas ofrecidas, ya que tal litis encierra un verdadero problema de carácter material, siendo verdaderas situaciones contenciosas, que no sólo se circunscriben a litigios de índole político.

Incluso, los conflictos relacionados a límites territoriales en lo que hace a los municipios, siguen siendo materia de resolución por nuestro máximo tribunal, mediante las controversias constitucionales, lo anterior cobra fuerza en atención a la siguiente jurisprudencia:

Novena Época.

Registro: 170807.

Instancia: Pleno.

Jurisprudencia.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Diciembre de 2007.

Materia(s): Constitucional.

Tesis: P./J. 97/2007.

Página: 1101.

Controversia constitucional. Procede contra las resoluciones de las legislaturas locales que dirimen en definitiva conflictos de límites territoriales entre los municipios de un estado.

Conforme a los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión está facultada para resolver de manera definitiva e inatacable los conflictos que por límites territoriales se susciten entre los Estados de la Federación, lo que se corrobora con el primer párrafo de la fracción I del indicado artículo 105, que prevé que los conflictos a que se refiere el artículo 46 del propio Ordenamiento Fundamental no pueden impugnarse en controversia constitucional; asimismo, el citado artículo 105 faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer a través del mencionado medio de control constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución de los decretos que emita el Senado en materia de límites territoriales estatales. Ahora bien, tratándose de las resoluciones de las Legislaturas Locales en materia de delimitación territorial de los Municipios de un Estado, como la propia Constitución Federal no establece la improcedencia de la controversia constitucional respecto de estas resoluciones, no existe impedimento alguno para que este Alto Tribunal revise en esa vía las resoluciones dictadas en la indicada materia, pues de lo contrario se haría nugatorio el procedimiento que tiene como fin primordial garantizar la supremacía de la Ley Fundamental, ajustando el actuar de cualquier autoridad a los lineamientos que ésta prevé, máxime si dichas determinaciones pueden afectar de manera directa o indirecta las prerrogativas constitucionales otorgadas a algún Poder o nivel de gobierno.

Controversia constitucional 53/2005. Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla. 10 de octubre de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 97/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Es por tanto, que los miembros de esta comisión consideran correcto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la acción de la controversia constitucional, resuelva la litis que se presente sobre conflictos de límites territoriales.

Por último, los integrantes de esta comisión dictaminadora y con el objeto de una debida apreciación de las propuestas de modificación al texto constitucional, consideran pertinente realizar el siguiente comparativo:

Texto vigente

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución.

Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I a X. ...

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. ...

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) a k)

...

...

II. ...

...

a) a g) ...

...

...

...

III. ...

...

...

Texto propuesto por el Senado de la República

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y **en cualquier momento**, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

Se deroga.

Se deroga.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a X. ...

XI. Se deroga.

XII. ...

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a k)

...

...

II. ...

...

a) a g) ...

...

...

...

III. ...

...

...

En suma, esta legisladora llega a la firme convicción de que el Senado de la República, invade materialmente las facultades del Poder Judicial establecidas en el artículo 105 constitucional, al convertirse en un tribunal especial, prohibido por el artículo 13 de la ley fundamental.

Esto es así, ya que la reforma constitucional de 2005, a los artículos 46, 76 y 105, que le dan competencia al Senado de la República para conocer de conflictos en materia de límites territoriales, facultad que tenía la Suprema Corte, actualmente vulneran la autonomía de este órgano jurisdiccional, al convertirlo en un órgano ejecutor del cumplimiento de las decisiones del Senado la República, por ello, es importante devolver a la Corte su facultad original como principio del respeto y autonomía de los Poderes de la Unión.

Por lo expuesto, la Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración de la honorable asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de límites territoriales

Artículo Único. Se reforman los artículos 46 y 105, fracción I; se deroga la fracción XI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y **en cualquier momento**, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a X. ...

XI. Se deroga.

XII. ...

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a k) ...

...

...

II. y III. ...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y quedarán derogadas todas las disposiciones normativas que contravengan a este Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de abril de 2012.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Hilario Everardo Sánchez Cortés (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz, César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Héctor Ramírez (rúbrica), Gustavo González Hernández, Carlos Alberto Pérez Cuevas, Guillermo Cueva Sada (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica), Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (rúbrica), Justino Eugenio Arraiga Rojas, Víctor Alejandro Balderas Vaquera, Jorge Hernández Hernández (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rafael Rodríguez González (rúbrica), José Ricardo López Pescador (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), José Luis Jaime Correa (rúbrica), Aarón Mastache Mondragón, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), Jorge Rojo García de Alba, Maricarmen Valls Esponda, Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz, Cecilia Soledad Arévalo Sosa, Camilo Ramírez Puente.

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TRANSPORTES, Y DE MARINA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PUERTOS

Honorable Asamblea:

Con fundamento en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República remitió la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Puertos.

Estas Comisiones Unidas que suscriben, con base en las facultades que le confieren los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 80, 81, 84, 85, 157, 158 y 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocaron al análisis de la Minuta antes señalada y conforme a las deliberaciones que de la misma realizaron los miembros de las Comisiones Unidas de Transportes y de Marina reunidos en Pleno, presentan a esta honorable asamblea, el siguiente dictamen.

Antecedentes

1. En sesión ordinaria del Senado de la República de fecha 28 de abril de 2011, los senadores Rogelio Rueda y Sebastián Calderón Centeno, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, respectivamente, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Puertos, que fue turnada a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.
2. El 29 de septiembre de 2011, en sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, se presentó el dictamen de primera lectura, el cual fue aprobado el 4 de octubre de 2011 por 87 votos y turnado a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72, fracción a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. En sesión ordinaria de esta Cámara de Diputados del 6 de octubre de 2011, la Mesa Directiva, turnó a la Comisión de Transportes la minuta en comento para su estudio y dictamen, mediante oficio DGPL 61-II-1-2071. Posteriormente, en sesión del 25 de octubre de 2011, la Mesa Directiva modificó el turno, remitiéndola a las Comisiones Unidas de Transportes, y de Marina para dictamen.

Derivado de lo anterior, estas Comisiones Unidas realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la citada Minuta, con el objeto de expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen.

Descripción de la minuta

La minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Puertos, resalta la importancia de emitir disposiciones legales que actualmente requiere el sector portuario y de servicios relacionados con el mismo que respondan a las necesidades de los

concesionarios, permisionarios, autorizados, cesionarios y contratantes a los que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT, les ha permitido explotar, usar y aprovechar los bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, así como los usuarios y al público en general que tienen que ver con el sistema portuario, con lo que se da mayor certeza jurídica a los destinatarios de la norma y a las autoridades encargadas de aplicarla.

Se propone incluir en la ley la figura del Comité de Planeación en cada puerto concesionado a un administrador portuario, para que los inversionistas privados y prestadores de servicios portuarios puedan realizar propuestas al concesionario y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para optimizar los espacios portuarios, identificar las necesidades de infraestructura y sugerir mejores formas de crecimiento de los recintos portuarios, basados en los volúmenes potenciales identificados por los operadores portuarios y en las necesidades para la prestación de los servicios portuarios, derogando las facultades del Comité de Operación. Se establece que la planeación del puerto estará a cargo de un Comité de Planeación, que se integrará por el administrador portuario quien lo presidirá, por el capitán de puerto, un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y por los cesionarios o prestadores de servicios portuarios.

El Comité de Planeación conocerá, entre otros asuntos, del programa maestro de desarrollo portuario y sus modificaciones; de la asignación de áreas, terminales y contratos de servicios portuarios que realice el administrador portuario; así como de cualquier asunto que afecte la operatividad de largo plazo del puerto.

Se incluye en el texto normativo, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fomentará la participación de los distintos sectores y niveles de gobierno en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias y para que impulse la competitividad de los puertos mexicanos en sus instalaciones, servicios y tarifas, atendiendo a los intereses de la nación.

Asimismo, se propone aclarar que las terminales de contenedores y carga en general, siempre serán consideradas como públicas y por lo tanto la adjudicación de la concesión o el contrato a la cesión parcial de derechos correspondiente tendrá que hacerse mediante el concurso público a que se refiere el artículo 24 de la Ley, y que se regulen los esfuerzos bajo los cuales los contratos de sesión parcial de derechos podrán ser prorrogados.

Tales actividades deberán ser fomentadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como las relacionadas con las de la navegación de cabotaje y la interconexión de distintos modos de transporte que confluyen en los puertos.

Respecto a las garantías que los concesionarios, permisionarios y titulares de contratos de sesión parcial de derechos deben de presentar ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Minuta propone que se fijen montos que por un lado eliminen los costos innecesarios y por el otro otorguen la seguridad que requiere el Estado cuando el uso, aprovechamiento y explotación del dominio público de la federación está en manos de privados.

La propuesta del Senado de la República también contiene una previsión para ampliar por única ocasión las terminales e instalaciones públicas ya establecidas, en el entendido de que la infraestructura portuaria que se construya en el futuro, ya prevé la longitud de las posiciones de atraques necesarias para las embarcaciones de nueva generación y las dimensiones de los patios que requiere una operación eficiente.

Se plantea, de igual manera, modificaciones al marco jurídico para fomentar el servicio de cabotaje, estableciendo como prioridad que en los distintos puertos del país se prevean instalaciones, áreas, terminales y servicios que atiendan embarcaciones, personas y bienes relacionadas con la navegación de cabotaje.

Consideraciones de las comisiones unidas

La comisiones unidas que suscriben convienen en recordar que como ha sido desde el inicio del desarrollo del sector marítimo mexicano, la estrategia de modernización ha buscado siempre defender y proyectar nuestra identidad al futuro y alcanzar nuestras metas nacionales con el propósito de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos.

Dentro de esa estrategia, el fomento de la infraestructura de comunicaciones y transportes ha sido tarea esencial, ya que ha permitido dar sustento a las políticas de crecimiento y estabilidad económica, integración y desarrollo regional, promoción de empleo, impulso al comercio exterior, atención a las demandas sociales, y fomento industrial y turístico.

Es necesario reconocer que la participación del Estado como ente rector del impulso al desarrollo nacional en la creación de infraestructura de comunicaciones y transportes, ha resultado útil para promover la participación de la sociedad en la construcción y operación de la infraestructura, en la medida en que las diferentes acciones son realizadas dentro de un marco regulador claro, moderno y en constante evolución.

Así pues, el papel del Estado en el sector se desempeña ejerciendo las funciones de coordinación, regulación y vigilancia en un mercado global competitivo, dentro de un marco de libertad, equidad y participación plural, preservando la soberanía en un esquema de legalidad. Con esa misma visión fue creada la Ley de Puertos en junio de 1993.

El transporte marítimo es uno de los medios de transporte más económicos, con el mejor potencial para desarrollar el comercio internacional de mercancías en el ámbito internacional. Asimismo, este sector le permite a México aprovechar su privilegiada localización geográfica a fin de explotar con mayor eficiencia el amplio litoral de que dispone, tanto en el Golfo de México, como en el océano Pacífico y que reúnen más de 11 mil 500 mil kilómetros de costas.

En ese sentido, las terminales marítimas constituyen la ventana comercial hacia el mundo, por lo que la oportuna concurrencia de nuestra producción a los mercados mundiales y el abastecimiento del mercado interno dependen de la eficiencia como valor agregado de los puertos, elemento en el que los costos son un factor decisivo para establecer su competitividad.

Por tal motivo, la participación de los sectores social y privado en las actividades portuarias ha tenido un papel fundamental en la reconfiguración de los puertos nacionales desde 1993, con lo que se ha podido reducir los costos y aumentar la calidad de los productos y servicios ofrecidos, lo cual sólo se puede lograr en un marco de libertad de contratación, de libre concurrencia y de amplia competencia.

Ante la escasez de recursos para una sociedad que cada vez requiere de más y mejores servicios esenciales, el no contar con la participación de la sociedad civil significaría posponer los proyectos de desarrollo de la infraestructura del transporte, lo cual habría generado una mayor erosión en las finanzas públicas, el crecimiento en el endeudamiento externo y ampliar la brecha de oportunidades entre nuestra sociedad y el resto del mundo.

No obstante, también es importante para estas comisiones dictaminadoras, tomar en consideración que los adelantos tecnológicos del comercio marítimo mundial, las dimensiones de las embarcaciones y los volúmenes de carga que se transportan por mar han aumentado, más allá de lo que se estimó en su momento, cuando se formuló la Ley de Puertos que rige tales actividades en nuestro país desde 1993.

Los puertos mexicanos fueron planificados para recibir naves y volúmenes de carga más modestos, por lo que actualmente éstos rebasan la eficiencia de los puertos mexicanos. Situación que hace por demás necesario plantear medidas para impulsar la productividad y competitividad de los puertos mexicanos, enfrentar la competencia internacional y regional, evitando así que otros destinos puedan desplazar a nuestro país de las principales rutas marítimas, a la vez que se otorga certeza jurídica a las inversiones de recursos privados programados para la modernización, expansión y actualización tecnológica de los puertos mexicanos y su infraestructura, reimpulsando al sistema portuario nacional para que se consolide y se desarrolle para estar en aptitud de competir con los países de la región que también cuentan con puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias y que prestan servicios de alta calidad.

Ante tales circunstancias, estas Comisiones Unidas de Transportes, y de Marina estiman oportunas las modificaciones al marco regulatorio que plantea la colegisladora como un esfuerzo para dar continuidad y viabilidad al proyecto del desarrollo portuario, concibiendo a este sector como un campo moderno, eficiente y útil en lo social y lo económico, que sentara sus primeras bases hace 18 años.

Ahora bien, entre los cambios que la colegisladora propone, se encuentra la reforma a la fracción V del artículo 2 de la Ley de Puertos para modificar el término “Marina”, para que se entienda que dicho concepto, es el conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra, destinadas a la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas; lo anterior para delimitar a la oración prescriptiva, ya que actualmente dicha fracción menciona que aparte del conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua y tierra, también se considera parte de la Marina, a la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.

La modificación que se propone pretende que la norma se entienda con mayor claridad sin romper la estructura interna de la oración, e implicaría que el conjunto de instalaciones portuarias y de las zonas de que consta, sean las destinadas a la organización especializada en la prestación de servicios a las embarcaciones de recreo o deportivas, por lo que la modificación planteada resulta procedente.

Por lo que corresponde a la reforma que se plantea en la minuta sobre el artículo 10 de la Ley, con relación a la fracción I que se refiere a las terminales, marinas e instalaciones portuarias clasificadas como Públicas, estas Dictaminadoras estiman conveniente ampliar el concepto para incluir en este apartado a las terminales de contenedores y de carga en general, por la utilidad que representan en su operación.

Asimismo, las comisiones que dictaminan coinciden con el planteamiento de la minuta respecto a la reforma que se contempla en la fracción II del artículo 10, a efecto de que tratándose de terminales, marinas e instalaciones portuarias que por su uso sean clasificadas como particulares cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los de terceros mediante contrato, en el enunciado normativo, se consignent obligaciones para estos últimos, ya que el contrato que se pueda celebrar

deberá estar sujeto a que los servicios y la carga de que se trate sean de naturaleza similar a los autorizados originalmente para la terminal, a efecto de evitar cualquier tipo de simulación jurídica.

Por lo que corresponde a las actividades de la autoridad portuaria que recae en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la colegisladora propone reformar la fracción II del artículo 16 de la Ley de Puertos, para buscar que la dependencia fomente la participación de los distintos sectores y niveles de gobierno en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias y para que impulse la competitividad de los puertos mexicanos en sus instalaciones, servicios y tarifas, atendiendo a los intereses de la nación.

Lo anterior resulta válido, toda vez que el espíritu con el que fue concebida la ley, así como el Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su artículo 31, fracción X, prevé que la Dirección General de Fomento y Administración Portuaria, entre otras cosas, fomentará la participación de los sectores social y privado, así como la de los gobiernos estatales y municipales, en el uso, aprovechamiento, explotación, construcción y operación de puertos, terminales, marinas, instalaciones y desarrollos costeros e igualmente, dará seguimiento a las obligaciones que contraigan derivadas de los títulos de concesión o permisos expedidos de conformidad con las normas aplicables. Por lo que la obligación que se estaría incluyendo resultaría benéfica para el desarrollo del sector portuario mexicano.

A la vez, dentro del artículo 16, se plantea adicionar una fracción II bis, para facultar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a que fomente en los puertos, la prestación de servicios de interconexión de los distintos modos de transporte. Esto es así toda vez que en los puertos convergen distintas modalidades de transportes y que muchas veces, no cuentan con el debido apoyo ni con una regulación que les facilite el enlace entre los mismos propiciando sinergias que abonen a la competitividad y eficiencia de la logística en los puertos.

A mayor abundamiento, es necesario considerar que en lo concerniente a la atención a las embarcaciones y la transferencia de carga y transbordo de personas entre embarcaciones, tierra u otros modos de transporte, estos se incluyen en los servicios portuarios y como lo señala la fracción II del artículo 41 de la Ley de Puertos, el Programa Maestro de Desarrollo Portuario al que se sujetan los administradores portuarios y que es parte integrante del título de concesión, contiene entre otras cosas, las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte, además de que la misma disposición, se refleja en la fracción V del artículo 39 del Reglamento de la Ley de Puertos, por lo que por lo que las Comisiones Unidas de Transportes, y de Marina consideran la propuesta que se analiza como una oportunidad valiosa para mejorar las actividades de la cadena comercial que se deriva de los puertos hacia el resto de la economía.

Asimismo, la minuta que nos ocupa propone adicionar una fracción II Ter al artículo 16, para incluir como atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el fomento de los servicios de cabotaje en los puertos.

Cabe mencionar que actualmente la ley hace alusión al término cabotaje en el inciso b) de la fracción I del artículo 9, para determinar que los puertos y terminales por su navegación son de cabotaje, cuando sólo atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales, sin que se haga hincapié en ningún otro precepto de la Ley de Puertos, ni de su Reglamento, al término “servicios de cabotaje”, ya que dicho concepto se relaciona directamente con la navegación o tráfico que hacen los buques entre los puertos de su nación sin perder de vista la costa, o sea siguiendo derrota de cabo a cabo.

Por ello, estas comisiones que dictaminan consideran oportuno incluir la atribución que se ha descrito con la finalidad de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fomente que los servicios mediante los cuales se atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales, sean prestados de manera eficiente.

Lo anterior resulta altamente relevante para nuestro país, ya que con el acelerado crecimiento de las necesidades de los mexicanos, el Estado deberá dotar de los satisfactores más elementales a un número mayor de mexicanos en el mediano plazo. Esto no podrá lograrse en zonas donde el congestionamiento de las vías de comunicación ha alcanzado niveles tales que hacen imposible dar soluciones viables, no sólo por falta de recursos, sino por la imposibilidad material de duplicar la capacidad de las vías férreas o del sistema de carreteras, por lo que es evidente la necesidad del uso intensivo de las costas, ya que, a los problemas derivados del desarrollo interno, se unen los relativos a la necesidad de que México sea más competitivo de cara a las exigentes tendencias del comercio mundial.

En relación con lo anterior, la colegisladora propone reformar la fracción V del citado artículo 16, para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determine las áreas e instalaciones de uso público, así como las áreas, terminales o instalaciones que se destinen para la atención y servicios a embarcaciones, personas y bienes relacionados con la navegación de cabotaje, por lo que estas comisiones están de acuerdo en las modificaciones que se plantean.

Así también, la minuta del Senado de la República plantea una reforma a la fracción VIII del artículo 16 de la Ley de Puertos, con el propósito de establecer con detalle que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá establecer las bases de regulación tarifaria, cuando en determinado puerto, sólo exista una sola terminal, o una terminal dedicada a la atención de ciertas cargas, o un solo prestador de servicios, debiendo solicitar la intervención de la Comisión Federal de Competencia, lo que se estima viable a fin de evitar la concentración de actividades en un puerto por un solo prestador de servicios, por lo que resulta procedente aplicar la reforma propuesta.

De igual forma se propone reformar la fracción IX del artículo 16, con el objetivo de que la Secretaría vigile que en los puertos mexicanos sujetos a una Administración Portuaria Integral, todo proceso de mejora, establecimiento de procedimientos de calidad, garantía del proceso o servicio o la prestación de servicios, se ajusten a lo establecido en la Ley de Metrología y Normalización, y a las normas oficiales mexicanas. Al respecto, esta comisión considera que la nueva redacción resulta viable mientras la dependencia conserve la prerrogativa de expedir las Normas Oficiales Mexicanas en materia portuaria.

Por otro lado, se propone reformar el primer párrafo del artículo 20, así como adicionar una fracción III y dos últimos párrafos al mismo dispositivo, con el propósito de que además del tipo de concesiones y permisos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorga para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, se incluya la figura de “autorización”, aplicable para obras marítimas o dragado, y para prever una prerrogativa para los concesionarios o cesionarios de terminales de cruceros y marinas, consistente en que estos puedan celebrar con terceros, previa autorización de la secretaría, contratos de uso, respecto de locales o espacios destinados a actividades relacionadas con el objeto de su concesión o contrato, con la limitante de que dichos contratos no podrán exceder los términos y condiciones de la concesión o del contrato principal y para establecer que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, podrá establecer que los procedimientos para la obtención de

concesiones, permisos y autorizaciones que se señalan en el citado artículo, se puedan realizar a través de medios de comunicación electrónica.

Además, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en sustitución de la de Desarrollo Social, será la encargada de otorgar la concesión de la zona federal marítimo terrestre, toda vez que la Ley Orgánica de la Administración Pública, actualmente prevé que la primera secretaría en mención, es la que tiene competencia en esa materia.

En tal sentido, las comisiones unidas que dictaminan consideran adecuado aprobar las modificaciones al artículo 20 de la Ley de Puertos descritas, en el entendido de que el motivo es dar opción a la participación de más actores en el desarrollo de los servicios relacionados con el sector portuario y de que la misma esté bajo la vigilancia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, además de facilitar y agilizar mediante la posibilidad de utilizar medios de comunicación electrónica, la obtención de concesiones, permisos y autorizaciones, para expedir los actuales procesos.

Por su parte, en el artículo 24 de la Ley, se plantea adicionar un segundo párrafo para incluir que la solicitud de expedición de convocatoria pública para la adjudicación de concesiones y contratos de cesión parcial de derechos de terminales de contenedores y carga general, se pueda negar cuando se afecten las políticas y programas de desarrollo del puerto de que se trate o del sistema portuario nacional.

Lo anterior, a consideración de estas Comisiones Unidas de Transportes, y de Marina resulta viable dado el caso de que una solicitud de licitación pública relacionada con el sector portuario no debe en ningún momento contravenir las políticas y programas de desarrollo que puedan ser nocivas para el sector portuario o para un puerto determinado, por lo que se estima positivo adicionar la disposición como un segundo párrafo del artículo 24, recorriéndose el actual segundo párrafo para convertirse en el tercer párrafo.

Por lo que corresponde a la propuesta de adicionar la fracción II del artículo 26 de la Ley de Puertos, se considera apropiado establecer que en los títulos de concesión se encuentren descritos los compromisos sobre áreas, prestación de servicios dentro del puerto, las terminales e instalaciones portuarias para la atención de embarcaciones, personas y bienes relacionados con la navegación de cabotaje o que requieran para su atención y los compromisos relacionados con tarifas, costos y usos necesarios de los mismos para el cabotaje.

De igual manera, la minuta en análisis propone reformar la fracción IX del artículo 26, a efecto de que el Título de Concesión contenga el monto de la garantía que deberá otorgar el concesionario, fijándola en un monto equivalente al 7 por ciento de la inversión y que se mantendrá vigente durante la ejecución de las obras, para sustituirla al término de las mismas por otra que garantice el cumplimiento de sus obligaciones, la cual se actualizará anualmente de acuerdo al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, se propone reformar la fracción X del mismo artículo 26, para agregar que en el caso de las marinas, el seguro de instalaciones comprenderá sólo aquellas que estén adheridas de manera permanente a los bienes del dominio público, a fin de delimitar las partes de la instalación que deban asegurarse.

Sobre las modificaciones al artículo 26 que se acaban de describir, estas comisiones unidas que suscriben consideran adecuado aprobarlas en sus términos, toda vez que al enumerar un catálogo

más extenso de elementos que deberán describirse en el título de concesión, haciéndolo más completo.

Por otra parte, la minuta de la legisladora plantea incluir en el artículo 28 de la ley de mérito, la figura de las “autorizaciones” y que las resoluciones por las que se otorguen las concesiones y permisos que emita la Secretaría se expidan de manera fundada y motivada; además, se busca que las concesiones, permisos, autorizaciones, los contratos de cesión parcial de derechos y los contratos que las Administraciones Portuarias Integrales celebren para la prestación de servicios en el puerto, cuenten con seguro de responsabilidad civil y de daños a terceros.

A consideración de estas comisiones dictaminadoras, las modificaciones descritas resultan adecuadas para dar certeza al destinatario de la norma sobre la resolución de otorgamiento de concesiones y autorizaciones, ya que las mismas deberán contener la fundamentación y motivación para constreñir a todos aquellos sujetos a los que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes les permite la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, a que contraten un seguro de responsabilidad civil y de daños a terceros y de que no podrán conferir derechos e exclusividad, para resarcir los daños a terceros provocados por la verificación de cualquier tipo de eventualidad, por lo se estima conveniente aprobar las modificaciones al artículo 28 que se analizan.

Por lo que respecta a las modificaciones que se plantean para el artículo 41, en la reforma a la fracción II, se contemplan que en los Programas Maestros de Desarrollo Portuario, se incluirán las medidas y previsiones que garanticen la eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro, las instalaciones para recibir a embarcaciones en navegación de altura y cabotaje, los espacios necesarios para los bienes y los servicios necesarios para atención de embarcaciones y la prestación de los servicios de cabotaje; asimismo, dicho programa y sus modificaciones serán determinadas de acuerdo al reglamento de la Ley de Puertos y serán elaborados con una visión de 20 años que será revisada cada 5 años y señala las autoridades que junto con la Secretaría de Marina, emitirán opiniones en lo que afecte a la seguridad nacional y a lo que se refiere a la cuestión ecológica, de impacto ambiental y lo que tenga que ver con desarrollo urbano.

Estas reformas resultan procedentes para describir de manera más detallada, cuales instalaciones deberán ser precisadas en los Programas Maestros de Desarrollo Portuario y que el mismo y sus modificaciones sean diseñados con una visión de 20 años, con opción de modificarse cada 5 años, para actualizarlo y para lograr un mejor aprovechamiento de las instalaciones portuarias, además de determinar expresamente cuales autoridades podrán emitir opiniones en determinadas materias que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tomará en cuenta para emitir la resolución que corresponda al autorizar el respectivo programa maestro de desarrollo portuario.

En el caso del artículo 42 de la Ley de Puertos, la legisladora plantea que los cesionarios y prestadores de servicios portuarios tengan oportunidad de ser parte de la Comisión Consultiva que constituya el gobierno de la entidad federativa de los puertos y terminales que cuenten con administración portuaria integral, a efecto de que dichos sujetos, también participen en la promoción del puerto y en la emisión de recomendaciones en relación con aquellos aspectos que afecten la actividad urbana y el equilibrio ecológico de la zona, por lo que resulta procedente reformar la disposición en comento.

Se propone también, adicionar un último párrafo al artículo 51 de la Ley de Puertos, para prever que cuando en los contratos de cesión se hubiere previsto prórroga, ésta se deberá otorgar siempre y

cuando el titular del contrato respectivo haya cumplido con sus obligaciones y que para el otorgamiento de la prórroga, el titular del contrato deberá presentar al administrador portuario un programa de inversión y de mantenimiento tanto en materia de infraestructura como de equipamiento.

La modificación que se describe resulta importante para dar continuidad en el uso, aprovechamiento o prestación de servicios por tiempo determinado de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en éstos y para la prestación de servicios portuarios, por lo que resulta procedente adicionar un último párrafo al artículo 51 de la Ley de Puertos en los términos planteados por la colegisladora.

Por lo que se refiere a la propuesta de reformar el artículo 54 de la Ley de Puertos en el sentido de cambiar el término “celebración” por el de “adjudicación directa” en lo concerniente a las solicitudes que los interesados en operar terminales, instalaciones o en la prestación de servicios, en áreas a cargo de administradores portuarios les realicen a estos, se advierte que actualmente sólo se prevé la petición para realizar un contrato o la apertura de un concurso, por lo que el cambio propuesto, se referirá a la solicitud para que se declare que un determinado derecho, le corresponderá a una determinada persona.

Asimismo, en la reforma al mismo artículo se pretende que la respuesta que le recaiga a las mencionadas solicitudes, sean emitidas por el Administrador Portuario en un plazo no mayor a 60 días hábiles, lo que posibilita establecer con certeza, el lapso en que se deberá emitir la mencionada respuesta.

Sobre el particular, las comisiones que dictaminan estiman que las modificaciones propuestas resultarán útiles para precisar aspectos importantes sobre las solicitudes para llevar a cabo contratos para operar terminales, instalaciones o para prestar servicios en áreas a cargo de Administradoras Portuarias Integrales o para la apertura de concursos, resultando procedente reformar el artículo 54 de la Ley de Puertos en los términos planteados.

Por otra parte, la minuta de la colegisladora contempla derogar las fracciones II y III del artículo 58 de la ley de la materia, en donde se establece que el Comité de Operación podrá emitir recomendaciones relacionadas con el programa maestro de desarrollo portuario y sus modificaciones, así como con la asignación de áreas, terminales y contratos de servicios portuarios que realice el administrador portuario.

Lo anterior en función de que también se propone adicionar un artículo 58 Bis, mediante el cual se crearía un Comité de Planeación para que conozca del programa, sus modificaciones y de la asignación de las áreas, terminales y contratos que tengan que ver con la operatividad de los puertos.

Al respecto, estas Comisiones Unidas de Transportes, y de Marina consideran que los cambios propuestos se traducirían en la oportunidad de mejorar la operación de los puertos y de los servicios que se prestan en ellos y para el crecimiento y desarrollo del sistema portuario, por lo cual resultan procedentes.

En otro aspecto, dentro de las disposiciones transitorias del proyecto de la colegisladora, destaca el artículo séptimo, por el que se propone autorizar por una sola vez la ampliación del área de las terminales e instalaciones portuarias de uso público, hasta en una posición adicional de atraque con una longitud máxima de 350 metros y sus respectivas superficies terrestres, siempre y cuando

existan por lo menos dos terminales o instalaciones portuarias del mismo giro de distintos operadores en un puerto.

Lo anterior cobra relevancia, ya que como fue comentado anteriormente, los puertos mexicanos fueron planificados para recibir naves y volúmenes de carga más modestos de los que se reciben en nuestros días, por lo que actualmente éstos rebasan la eficiencia. La disposición transitoria a que se hace referencia permitirá que las terminales portuarias sean sujetas a un proceso de reconfiguración y modernización que les permita recibir embarcaciones de última generación y contar con la tecnología adecuada para su atención, por lo que esta Comisión que suscribe se manifiesta a favor de dicha medida.

En razón de los argumentos vertidos anteriormente, las comisiones unidas consideran oportuno aprobar las modificaciones que propone la legisladora para dotar de certeza jurídica a los destinatarios de la Ley de Puertos, con el objetivo de responder adecuadamente a las necesidades de concesionarios, permisionarios, autorizados, cesionarios y usuarios, y en general de la sociedad y del desarrollo económico, que demandan un sector portuario dinámico y competitivo.

Por lo expuesto, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Transportes, y de Marina sometemos a la consideración del pleno de ésta honorable asamblea, para los efectos de la fracción a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente proyecto de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Puertos

Artículo Único. Se reforman la fracción V del artículo 2o.; la fracción I del artículo 10; las fracciones II, V, VIII, IX del artículo 16; la fracción II del artículo 17; el primer, segundo y tercer párrafos del artículo 20; las fracciones II, IX y X del artículo 26; primer y tercer párrafo del artículo 28; el primer y segundo párrafos de la fracción II del artículo 41; el artículo 42; el artículo 54; se adicionan las fracciones II Bis y II Ter al 16; una nueva fracción III y un cuarto y quinto párrafos al artículo 20; un nuevo segundo párrafo al artículo 24; un tercer párrafo al artículo 51; un artículo 58 Bis; y se derogan las fracciones II y III del artículo 58, todos de la Ley de Puertos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. a IV. ...

V. Marina: El conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra, destinadas a la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.

VI. a IX. ...

Artículo 10. ...

I. Públicas, cuando se trate de terminales de contenedores y carga general o exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante, y

II. Particulares, cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los de terceros mediante contrato, siempre y cuando los servicios y la carga de que se trate sean de naturaleza similar a los autorizados originalmente para la terminal.

Artículo 16. ...

I. ...

II. Fomentar la participación de los sectores, social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como impulsar la competitividad de los puertos mexicanos en sus instalaciones, servicios y tarifas, atendiendo a los intereses de la nación;

II Bis. Fomentar que los distintos tipos de servicios de transporte que convergen en los puertos nacionales se interconecten de manera eficiente;

II Ter. Fomentar que los servicios mediante los cuales se atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales, sean prestados de manera eficiente;

III. y IV. ...

V. Determinar las áreas e instalaciones de uso público así como las áreas, terminales o instalaciones que se destinen para la atención y servicios a embarcaciones, personas y bienes relacionados con la navegación de cabotaje;

VI. y VII. ...

VIII. Establecer, en su caso, las bases de regulación tarifaria, en el caso de que en determinado puerto, sólo exista una sola terminal, o una terminal dedicada a la atención de ciertas cargas, o un sólo prestador de servicios, la secretaría podrá solicitar la intervención de la Comisión Federal de Competencia, para tal efecto;

IX. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia portuaria, verificando y certificando su cumplimiento, además de que vigilará que en los puertos mexicanos sujetos a una administración portuaria integral, todo proceso de mejora, implementación de procedimientos de calidad o la prestación de los servicios, se ajusten a lo establecido a la presente ley, su Reglamento, a la Ley de Metrología y Normalización y a las normas oficiales mexicanas, en los casos en los que se traten aspectos previstos en las mismas;

X. a XIV. ...

Artículo 17. En cada puerto habilitado existirá una capitanía de puerto, encargada de ejercer la autoridad portuaria, a la que corresponderá:

I. ...

II. Vigilar que la navegación, atraque, permanencia de embarcaciones y los servicios de pilotaje y remolque en los puertos, se realicen en condiciones de seguridad, atendiendo a lo establecido en los criterios técnicos correspondientes;

III. a VI. ...

...

Artículo 20. Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, sólo se requerirá de concesión, permiso o autorización que otorgue la secretaría conforme a lo siguiente:

I. y II. ...

III. Autorizaciones para obras marítimas o dragado.

Para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales y marinas, se requerirá de permiso de la Secretaría, sin perjuicio de que los interesados obtengan, en su caso, la concesión de la zona federal marítimo-terrestre que otorgue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones portuarias o prestar servicios portuarios, dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral, celebrarán contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables.

Los concesionarios o cesionarios de terminales de cruceros y marinas, podrán a su vez celebrar con terceros, previa autorización de la secretaría, contratos de uso, respecto de locales o espacios destinados a actividades relacionadas con el objeto de su concesión o contrato. En ningún caso, dichos contratos excederán los términos y condiciones de la concesión o contrato principal.

La secretaría mediante reglas de carácter general podrá establecer que los procedimientos para la obtención de concesiones, permisos y autorizaciones del presente artículo se realicen a través de medios de comunicación electrónica.

Artículo 24. ...

I. a IX. ...

La solicitud de expedición de convocatoria pública para la adjudicación de concesiones y contratos de cesión parcial de derechos de terminales de contenedores y carga general, podrán negarse, cuando se afecten las políticas y programas de desarrollo del puerto de que se trate o del sistema portuario nacional.

...

Artículo 26. ...

I. ...

II. La descripción de los bienes, obras e instalaciones del dominio público que se concesionan, así como los compromisos de mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los mismos, así como los compromisos sobre áreas, prestación de servicios dentro del puerto, las terminales e instalaciones portuarias para la atención de embarcaciones, personas y bienes relacionados con la navegación de cabotaje o que requieran para su atención y los compromisos relacionados con tarifas, costos y usos necesario de los mismos para el cabotaje;

III. a VIII. ...

IX. El monto de la garantía que deberá otorgar el concesionario para el cumplimiento de su concesión, en los términos siguientes:

a) Se exhibirá garantía por un monto equivalente al 7 por ciento de la inversión que deberá mantenerse vigente durante la ejecución de las obras.

b) Al terminar la ejecución de las obras la garantía a que se refiere el inciso anterior se sustituirá por otra, para garantizar el cumplimiento de obligaciones, cuyo monto será equivalente a seis meses de la contraprestación fiscal que deba pagarse al gobierno federal conforme a la ley, por el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio público concesionados.

El monto de la garantía deberá actualizarse anualmente conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación;

X. Las pólizas de seguros de daños a terceros en sus personas o bienes, y los que pudieren sufrir las construcciones e instalaciones. En el caso de marinas, el seguro de instalaciones comprenderá sólo aquellas que estén adheridas de manera permanente a los bienes de dominio público;

XI. a XII. ...

...

Artículo 28. Los permisos y autorizaciones a que se refiere el artículo 20 se otorgarán en los términos que establezcan los reglamentos de la presente ley, pero en todo caso la resolución de otorgamiento, deberá emitirse fundada y motivada, en un plazo que no exceda de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por la complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 180 días naturales.

...

Los permisos a que se refiere el artículo 20, fracción II, inciso b), así como las autorizaciones, concesiones, contratos de cesión parcial de derechos y aquellos contratos que celebren las administraciones portuarias integrales, para la prestación de servicios en el puerto, deberán contar con seguro de responsabilidad civil y daños a terceros y no podrán conferir derechos de exclusividad, por lo que se podrá otorgar otro u otros a favor de terceras personas para que exploten, en igualdad de circunstancias, número y características técnicas de los equipos, servicios idénticos o similares.

Artículo 41. ...

I. ...

II. Las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro, las instalaciones para recibir las embarcaciones en navegación de altura y cabotaje, los espacios necesarios para los bienes, y los servicios portuarios necesarios para la atención de las embarcaciones y la prestación de los servicios de cabotaje.

El programa maestro de desarrollo portuario y las modificaciones substanciales que se determinen en el reglamento de esta ley, a éste, serán elaborados por el administrador portuario, y autorizados por la Secretaría, con base en las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional, con una visión de veinte años, revisable cada cinco años. La secretaría deberá expedir la resolución correspondiente en un plazo máximo de 60 días hábiles, previas opiniones de las Secretarías de Marina, en lo que afecta a la seguridad nacional, de Medio Ambiente y Recursos Naturales en lo que se refiere a la ecología y de impacto ambiental, de Desarrollo Social en cuanto a los aspectos de desarrollo urbano. Estas opiniones deberán emitirse en un lapso no mayor de quince días hábiles a partir de que la secretaría las solicite, si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la opinión respectiva, se entenderá como favorable. En el caso de modificaciones menores, los cambios sólo deberán registrarse en la secretaría.

...

...

Artículo 42. Para los puertos y terminales que cuenten con una administración portuaria integral, el gobierno de la entidad federativa correspondiente podrá constituir una comisión consultiva, formada con representantes de los gobiernos estatal y municipales, así como de las cámaras de comercio e industria de la región, de los usuarios, de los cesionarios y prestadores de servicios portuarios, del administrador portuario y de los sindicatos, así como de quienes, a propuesta del presidente, la comisión determine. La comisión será presidida por el representante de la entidad federativa que corresponda.

Artículo 51. ...

I. a V. ...

...

Cuando en los contratos de cesión se hubiere previsto prórroga, ésta se otorgará siempre que el titular del contrato respectivo se encuentre al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones. Para el otorgamiento de la prórroga, el titular del contrato deberá presentar al administrador portuario un programa de inversión y de mantenimiento tanto en materia de infraestructura como de equipamiento.

Artículo 54. Cuando los interesados en operar una terminal o instalación, o en prestar servicios en el área a cargo de un administrador portuario, le soliciten la adjudicación directa del contrato respectivo o la apertura del concurso correspondiente, éste deberá dar respuesta a la solicitud en un plazo no mayor de 60 días hábiles. En caso de inconformidad, los interesados podrán recurrir a la secretaría para que resuelva lo conducente.

Artículo 58. ...

I. ...

II. (Se deroga);

III. (Se deroga);

IV. a VIII. ...

Artículo 58 Bis. La planeación del puerto estará a cargo de un Comité de Planeación, que se integrará por el administrador portuario quien lo presidirá, por el capitán de puerto, un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y por los cesionarios o prestadores de servicios portuarios.

El Comité de Planeación conocerá, entre otros asuntos, del Programa Maestro de Desarrollo Portuario y sus modificaciones; de la asignación de áreas, terminales y contratos de servicios portuarios que realice el administrador portuario; así como de cualquier asunto que afecte la operatividad de largo plazo del puerto.

El Comité de Planeación se reunirá por lo menos tres veces al año o en cualquier tiempo, a solicitud de cualquiera de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los presentes.

Transitorios

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

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

Tercero. El Ejecutivo federal y la secretaría expedirán las modificaciones del Reglamento de la Ley de Puertos y de las disposiciones administrativas necesarias, respectivamente, que resulten necesarias para dar cumplimiento al presente decreto, en un plazo que no excederá de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. El Ejecutivo federal, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 25 de la presente ley, publicará en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones reglamentarias, administrativas y técnicas que resulten necesarias para cumplir los fines señalados en dicha disposición.

Quinto. Las concesiones, permisos y contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones de terminales otorgadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, continuarán con el uso para el cual fueron otorgadas hasta la conclusión de su vigencia o de prórroga en su caso.

Sexto. El Ejecutivo federal y la secretaría, en un plazo no mayor a 120 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, incluirán en el Reglamento de la Ley de Puertos y en los ordenamientos administrativos, respectivamente, las disposiciones que resulten necesarias para el funcionamiento y organización del Comité de Planeación previsto en el artículo 58 Bis de la presente ley.

Séptimo. La secretaría, cuando a su juicio existan condiciones y sea conveniente para el sistema portuario nacional, podrá autorizar por una sola vez la ampliación del área de las terminales e instalaciones portuarias de uso público, que hayan sido materia de contratos de cesión parcial de derechos, registrados ante la secretaría y vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente decreto. Las superficies podrán crecer hasta en una posición adicional de atraque con una longitud máxima de 350 metros y sus respectivas superficies terrestres. Dichas ampliaciones se otorgarán

siempre y cuando existan por lo menos dos terminales o instalaciones portuarias del mismo giro de distintos operadores en un puerto.

El Ejecutivo federal publicará en el Diario Oficial de la Federación las reglas de carácter general para tales fines.

Sala de comisiones de la honorable Cámara de Diputados, a 10 de abril de 2012.

La Comisión de Transportes

Diputados: Javier Gil Ortiz (rúbrica), presidente; Cuauhtémoc Salgado Romero (rúbrica), Nicolás Carlos Bellizia Aboaf (rúbrica), Benjamín Clariond Reyes Retana (rúbrica), Paula Angélica Hernández Olmos (rúbrica), Pedro Ávila Nevárez (rúbrica), Francisco Lauro Rojas San Román, Silvio Lagos Galindo (rúbrica), José Antonio Arámbula López, Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica), Celia García Ayala (rúbrica) Guillermo Cueva Sada (rúbrica), secretarios; Ricardo Urzúa Rivera (rúbrica), Jesús Gerardo Cortez Mendoza (rúbrica), Sergio Octavio Germán Olivares (rúbrica), César Mancillas Amador (rúbrica), Carlos Martínez Martínez (rúbrica), Adolfo Rojo Montoya, Leobardo Soto Martínez (rúbrica), Sergio Lobato García (rúbrica), María Elena Perla López Loyo (rúbrica), Hugo Héctor Martínez González (rúbrica), Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (rúbrica), Óscar Román Rosas González, Ignacio Téllez González (rúbrica), Francisco Arturo Vega de Lamadrid (rúbrica), Héctor Hugo Hernández Rodríguez (rúbrica), Samuel Herrera Chávez (rúbrica), Ifigenia Martha Martínez y Hernández (rúbrica), Rodolfin Gatica Garzón.

La Comisión de Marina

Diputados: Alejandro Gertz Manero (rúbrica), presidente; Luis Antonio Martínez Armengol (rúbrica), Carlos Martínez Martínez (rúbrica), Francisco Armando Meza Castro (rúbrica), secretarios; Víctor Manuel Kidnie de la Cruz, Humberto Lepe Lepe, Onésimo Mariscales Delgadillo (rúbrica), Mario Moreno Arcos, José Francisco Rábago Castillo (rúbrica), Ifigenia Martha Martínez Hernández (rúbrica), Antonio Benítez Lucho (rúbrica), Rolando Bojórquez Gutiérrez (rúbrica), Sofía Castro Ríos (rúbrica), Hilda Ceballos Llerenas (rúbrica), Daniel Jesús Granja Peniche (rúbrica), Carlos Manuel Joaquín González, César Mancillas Amador (rúbrica), Gustavo Antonio Miguel Ortega Joaquín (rúbrica), José Ignacio Seara Sierra (rúbrica), Bernardo Margarito Téllez Juárez (rúbrica), Julio Saldaña Morán (rúbrica), Israel Madrigal Ceja, Silvia Puppo Gastélum.

DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

Honorable Asamblea:

A la Comisión de **Justicia** de la LXI Legislatura, le fueron turnadas para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, las iniciativas con proyecto de decreto que **reforman el artículo 390 del Código Penal Federal**.

Esta Comisión de Justicia de la LXI Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6 incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80; 157 numeral 1, fracción I; 158 numeral 1, fracción IV y 167 numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen, basándose en los siguientes

Antecedentes

I. En sesión celebrada el 14 de abril de 2011 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la diputada Tomasa Vives Preciado Reyes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa (UNO) con proyecto de decreto que **reforma y adiciona un párrafo tercero al artículo 390 del Código Penal Federal**.

II. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mediante oficio D.G.P.L. 61-II-4-1351 turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Justicia, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

III. En sesión permanente celebrada el 21 de diciembre de 2011 por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la diputada María Antonieta Pérez Reyes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa (DOS) con proyecto de decreto que **reforma el artículo 390 del Código Penal Federal**.

IV. En la misma fecha, la Mesa de la Comisión Permanente de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mediante oficio D.G.P.L. 61-II-7-2009 turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Justicia, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

Contenido de la iniciativa

La iniciativa (UNO), expone los siguientes motivos:

Para los efectos de la presente iniciativa, la modalidad que nos interesa es la que realizan las personas privadas de su libertad por disposición de las autoridades.

En el pasado se intentaron medidas de contención como el colocar aparatos inhibidores de señal en los centros de readaptación social, esto para inutilizar los celulares, sin embargo y a la fecha, esto no tuvo impacto alguno, además de que existen muchas interrogantes al respecto, ya que no sabemos en qué cárceles se puso en práctica, los motivos por lo que ya no se habló más de esta medida, o las razones de su fracaso.

El legislador y el poder legislativo están obligados a revisar y perfeccionar las figuras delictivas y las leyes penales cuando se verifica que un delito tipificado ha sido rebasado en los hechos por conductas nuevas.

De las distintas modalidades de extorsión a que hacemos referencia en la presente, la de mayor incidencia es la cometida desde el interior de los ceresos.

Este delito ha impactado de forma exponencial en la vida de los mexicanos, quien ha recibido una de estas llamadas intimidantes, ve transformada su vida, arrebatada su paz y su tranquilidad, y en general sufre una afectación no sólo la víctima en concreto, sino toda su familia.

Sabedores de que 80 por ciento de las extorsiones telefónicas se cometen desde el interior de los centros de readaptación social, proponemos una reforma a esta figura delictiva, en la que se incluye el aumento en la sanción que se aplica.

La iniciativa (DOS), expone los siguientes motivos:

*El artículo 390 del Código Penal Federal sanciona al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, con dos a ocho años de prisión; **sin embargo, el texto actual de ese código no establece sanción alguna para los que cometen el delito a través de medios de comunicación electrónica.***

*De igual forma, **no contempla sanciones para los casos en que la extorsión sea cometida por miembros de corporaciones de seguridad privada** . Además, **no se establece que los servidores públicos sean inhabilitados por el mismo tiempo que dure la pena de prisión** .*

... esta iniciativa atiende un problema de seguridad pública con el fin último de inhibir y sancionar la extorsión que tanto golpea a nuestro país. Finalmente, la presente propuesta consiste en lo siguiente:

- 1. Aumentar la pena para que el delito de extorsión se sancione de 8 a 20 años de prisión.*
- 2. Cuando la extorsión sea cometida por un servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad pública o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, serán inhabilitados por el mismo tiempo que dure la pena de prisión para desempeñar cualquier cargo o comisión público.*
- 3. Cuando la extorsión sea cometida por miembros de corporaciones de seguridad privada se les aumente la pena de prisión en dos terceras partes.*
- 4. Las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica.*

Propuesta de las iniciativas

A. Iniciativa de la diputada Tomasa Vives Preciado.

Se reforma y adiciona un párrafo tercero al artículo 390 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Texto actual

Código Penal Federal

Artículo 390 . Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

Propuesta de reforma

Artículo 390. Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de **cuatro a diez** años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

...

Además de las penas señaladas en el primer párrafo, se impondrá de tres a nueve años de prisión, cuando la extorsión sea cometida, por cualquier medio, por personas que se encuentren en prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia privativa de la libertad.

...

Iniciativa de la diputada María Antonieta Pérez Reyes.

Se reforma el artículo 390 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Texto actual

Código Penal Federal

Artículo 390 . Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

Propuesta de reforma

Artículo 390. Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa , o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad pública o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad pública, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación por el mismo tiempo que dure la pena de prisión impuesta para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará por el mismo tiempo que dure la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos.

Las penas señaladas en el primer párrafo se aumentarán en dos terceras partes cuando la extorsión sea cometida por miembros de empresas que presten servicios de seguridad privada.

Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la iniciativa, los miembros de la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, que suscriben el presente dictamen, exponen las siguientes

Consideraciones

1. Las presentes iniciativas sugieren que se configure el delito de extorsión vía telefónica, correo electrónico o cualquier otro medio electrónico, asimismo propone el aumento de las penas a quienes cometan este delito por cualquier conducto, cuando se trate de funcionarios públicos, ex funcionarios, miembros o ex miembros de corporaciones que tiene como función principal el mantener, salvaguardar la seguridad e integridad de la sociedad para preservar la paz social.

2. Coincidimos con la iniciativa de la diputada Tomasa Vives Preciado al proponer un párrafo donde se incluya un aumento de penas a aquellas personas que se encuentren en prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia privativa de la libertad.

3. De igual manera, la iniciativa de la diputada María Antonieta Pérez Reyes sugiere cambios en la redacción del texto original, como es la modificación de “asociación delictuoso” por asociación delictuosa”. Propone sustituir el término de “corporación policial” por el de “corporación **de seguridad pública**”.

4. Los integrantes de la comisión coinciden con la propuesta de la diputada (DOS), toda vez que la forma en la que ha venido evolucionando la comisión del delito en estudio, ha sobrepasado al tipo actual, por lo que se considera necesario una reforma para actualizarlo y lograr su mejor aplicación.

5. No obstante lo antes descrito, se propone una redacción diferente para una mejor comprensión de la misma iniciativa.

6. Los integrantes de la Comisión de Justicia consideramos que el sentido de la propuesta sea positivo, debido a que en el presente tipo no se incluyen las corporaciones de seguridad privada, quienes han venido participando también en la comisión de este delito. Sin embargo no coincidimos con que se le inhabilite a aquel que cometió el delito al *mismo tiempo que dure la pena de prisión impuesta*, toda vez que como ya se ha pronunciado esta comisión, las penas deben de ser proporcionales, de igual manera, ya de uno a cinco años, se considera un tiempo prudente para permanecer en inactividad.

7. Por lo que se refiere a incluir un párrafo que establezca como medio comisivo “la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica”, los integrantes de esta comisión consideramos que si se establece de esta forma este texto, estaríamos dejando afuera otros medios, por tanto consideramos sólo incluir la palabra “por cualquier medio” en el primer párrafo del artículo en estudio. Toda vez que medio de comunicación hace referencia al instrumento o forma de contenido por el cual se realiza el proceso de comunicación, asimismo dentro de la clasificación de los medios de comunicación están los medios electrónicos (televisión, teléfono entre otros) y los medios digitales (Internet), por tanto se entiende que los correos electrónicos y el teléfono son considerados medios de comunicación.

Por todo lo anterior, se somete a consideración el siguiente:

Proyecto de decreto que el que se reforma el artículo 390 del Código Penal Federal.

Artículo Único. Se reforma el artículo 390 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 390. Al que sin derecho obligue a otro allegándose **de cualquier medio** a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3492-II, martes 17 de abril de 2012

corporación de seguridad pública, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de por vida para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

Además de las penas señaladas en el primer párrafo, se impondrá de tres a nueve años de prisión, cuando la extorsión sea cometida, por cualquier medio, por personas que se encuentren en prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia privativa de la libertad.

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 los 15 días del mes de febrero de 2012.

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García, Miguel Ernesto Pompa Corella, Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente, Ezequiel Rétiz Gutiérrez (rúbrica), Olga Luz Espinosa Morales (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo, secretarios; María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa (rúbrica), Leonardo Arturo Guillén Medina (rúbrica), Mercedes del Carmen Guillén Vicente (rúbrica), Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Gregorio Hurtado Lejja, Israel Madrigal Ceja, Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez (rúbrica), Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Josué Cirino Valdés Huevo (rúbrica), Alma Carolina Viggiano Austria, Pedro Vázquez González (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (licencia).

DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL SOBRE CELEBRACIÓN Y APROBACIÓN DE TRATADOS

Honorable Asamblea

A la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados le fue turnada para estudio y elaboración del dictamen respectivo, la minuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados.

Esta Comisión, con fundamento en las facultades que le confieren los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 fracciones I y 45, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 56, 60, 65, 87, 88, 93 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados; habiendo analizado el contenido de la minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen:

Antecedentes

1. En sesión de la Cámara de Senadores celebrada el pasado 10 de febrero de 2009, la Senadora Rosario Green Macías, a nombre propio y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados y abrogan la Ley de Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internaciones en Materia Económica.
2. Durante la misma sesión, la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente. Con posterioridad se extendió el turno a la Comisión de Comercio y Fomento Industrial.
3. El 13 de abril de 2010, el pleno del honorable Senado de la República aprobó el proyecto por el que se expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados.
4. Con esa misma fecha fue remitida a la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados.
5. El 20 de abril de 2010 la Mesa Directiva turnó dicha minuta a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

La Comisión de Relaciones Exteriores presenta el dictamen de acuerdo con lo siguiente:

Exposición de motivos

La Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados consagra la práctica de los Estados, mediante la cual contraen, de manera voluntaria, diversas obligaciones al suscribir tratados. Dicha

práctica constituyen un importante elemento de certeza en el ámbito de las relaciones internacionales.

Por lo que toca a nuestro régimen jurídico interno, la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República la de “celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado”.

De manera complementaria, y como parte del equilibrio entre los poderes, la propia Carta Magna, en la fracción I de su artículo 76, define como facultad exclusiva del Senado “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo suscriba, así como su decisión determinar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”.

Los citados contenidos del texto constitucional dejan nítidamente establecida la corresponsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal y del Senado de la República en materia de suscripción de tratados internacionales.

Para reglamentar las disposiciones anteriormente mencionadas, en enero de 1992 se promulgó la Ley sobre la Celebración de Tratados y en septiembre de 2004 se hizo lo propio con la Ley de Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Para subrayar la relevancia que tienen los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, cabe citar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptado en marzo de 2007, conforme al cual los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las Leyes generales, federales y locales”.

La revisión de la aplicación, en la práctica, de las dos Leyes anteriormente mencionadas, ha evidenciado lo siguiente:

- Carencia de una comunicación fluida y sólidamente sustentada entre el Ejecutivo Federal y el Senado durante los procesos de negociación de tratados.
- Insuficiencia de elementos de juicio para fundamentar en el Senado los dictámenes relativos a la aprobación de tratados.
- Falta de adopción de medidas legislativas internas compatibles con las disposiciones de los tratados internacionales que suscribe México.
- Limitaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el pleno cumplimiento de las responsabilidades que le confiere la legislación nacional en materia de tratados.
- Innecesaria distinción de los tratados de índole económica del resto de estos instrumentos.
- Proliferación de acuerdos interinstitucionales que generan diversas obligaciones al Estados Mexicano, los cuales en algunas ocasiones rebasan el ámbito de las atribuciones propias de las entidades y dependencias de los tres órdenes de gobierno que los celebran.

Lo anterior permite concluir la necesidad de su sustitución por un nuevo ordenamiento que responda de mejor manera a la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la actual dinámica de las relaciones de México con el resto del mundo, consolidando en una sola Ley todos los aspectos relativos a la celebración y aprobación de tratados, con independencia de la materia a la que se refieren.

Consideraciones

El análisis realizado permitió llegar a la conclusión de que en el instrumento jurídico propuesto están debidamente consignados:

- Los mecanismos de comunicación entre el Ejecutivo Federal y el Senado, a fin de mantener informado a este último acerca del curso de las negociaciones emprendidas para la celebración de cualquier tratado.
- Los procedimientos a los que deben apegarse tanto el proceso de negociación, a cargo del Ejecutivo, como la etapa de aprobación, que es responsabilidad del Senado.
- La obligación de contar, antes de su aprobación, con un dictamen de impacto legislativo de los contenidos de cada tratado que sea negociado.

Otro aspecto que fue tomado en consideración durante el análisis, es la evolución de las relaciones internacionales en el mundo globalizado de nuestros días, que ponen en contacto, directo, tanto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como a los poderes locales, del orden estatal y municipal, con sus pares de otros Estados nacionales y con organizaciones internacionales diversas. Esta realidad se traduce con frecuencia en acuerdos de distinta índole que las partes interesadas consideran necesario traducir en instrumentos de carácter formal.

Para las responsabilidades que para México se derivan de tales acuerdos, que se denominan interinstitucionales y que ya aparecen consignados en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, para distinguirlos de los tratados internacionales que se suscriben bilateral o multilateralmente entre Estados nacionales, se estima que en el cuerpo de la Ley propuesta aparecen con toda nitidez los alcances que puede tener su formalización, así como las limitaciones a las que deben sujetarse sus contenidos, manteniendo la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de dictaminar acerca de la pertinencia de los acuerdos interinstitucionales que pretendan celebrarse y se incluye la obligación de la propia Secretaría de informar de manera sistemática al Senado sobre aquellos acuerdos de carácter interinstitucional que lleguen a suscribirse.

Desde el punto de vista de la interacción institucional, también se considera positivo que el proyecto establezca con precisión las atribuciones de la instancia del Ejecutivo Federal responsable de coordinar las negociaciones de posibles tratados y de ser el vínculo de comunicación con el Senado, para asegurar que éste último cuente con todos los elementos necesarios y suficientes para fundamentar el dictamen de los tratados que sean sometidos a su aprobación.

Lo anterior, sin demérito del ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 93 constitucional a esta Cámara Alta para convocar a diversos funcionarios cuando “se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas”.

Un aspecto que reviste la mayor importancia es el relacionado con los intereses que se ven afectados por la celebración de tratados, razón por la cual se considera relevante que se haya incluido el derecho de audiencia de los presuntos afectados durante los procesos de negociación de tales instrumentos.

Con el objetivo de proteger los intereses nacionales en toda su amplitud, también se consideró pertinente la disposición, contenida en el proyecto, de que el Senado se allegue la mayor información acerca de los propósitos de cada tratado, incluidos los estudios que al respecto puedan producir los sectores interesados y la academia.

Otro aspecto que se considera como un elemento de certidumbre en el proyecto que nos ocupa, es el mantenimiento, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de los registros de tratados internacionales y acuerdos que sean suscritos por las diversas autoridades mexicanas.

De igual manera, se estimó de la mayor importancia que el proyecto establezca que los servidores públicos que no acaten las anteriores disposiciones contenidas en el nuevo ordenamiento serán sujetos a responsabilidad y a la imposición de las sanciones previstas por la Ley.

Por lo anterior expuesto y para los efectos del artículo 72, fracción A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores han decidido aprobar la Minuta proveniente del Senado sin cambio alguno, y en sus términos, a efecto de que sea remitida al Ejecutivo Federal, por lo que someten a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente

Proyecto de decreto por el que se expide la

Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados

Artículo Único. Se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados.

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de las fracciones X del artículo 89 y I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular los procesos de celebración y aprobación de tratados internacionales, así como la suscripción de acuerdos interinstitucionales y ejecutivos.

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Senado: La Cámara de Senadores.

II. Secretaría: La Secretaría de Relaciones Exteriores.

III. Tratado: El convenio regido por el derecho internacional público y celebrado por escrito entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su

denominación particular, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asume compromisos jurídicamente vinculantes.

IV. Acuerdo Interinstitucional: El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia o entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal y sus Delegaciones o la Procuraduría General de la República o cualquier órgano constitucional autónomo y uno o más órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación.

V. Acuerdo Ejecutivo: El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios gobiernos de otros Estados nacionales u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual el gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos adquiere compromisos jurídicamente vinculantes.

VI. Firma ad referéndum: El acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hace constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.

VII. Aprobación: El acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Ejecutivo Federal, así como la decisión del propio Ejecutivo de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, formular y retirar reservas y declaraciones interpretativas sobre éstos.

VIII. Ratificación, adhesión, aceptación o intercambio de notas: El acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

IX. Plenos Poderes: El documento expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, y suscrito por el Titular de la Secretaría, mediante el cual se autoriza a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

X. Reserva: La declaración unilateral formulada por los Estados Unidos Mexicanos al firmar *ad referéndum* o vincularse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas de sus disposiciones en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

XI. Declaración Interpretativa: La declaración unilateral formulada por los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de precisar o aclarar el sentido o el alcance que atribuye a un tratado, o a algunas de sus disposiciones, en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

XII. Organización Internacional: La organización intergubernamental creada de conformidad con el derecho internacional público.

XIII. Vinculación: El acto jurídico por el cual los Estados Unidos Mexicanos hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado, mediante el intercambio de notas o el depósito de un instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión.

XIV. Denuncia: El acto jurídico unilateral de los Estados Unidos Mexicanos por el que se dejan sin efecto los vínculos jurídicos internacionales de un tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

XV. Terminación: El acto jurídico convenido entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de derecho internacional público para que concluyan los efectos jurídicos de un tratado celebrado entre ambos.

Capítulo II

De los Tratados Internacionales

Artículo 3. Los tratados sólo podrán ser celebrados por el Titular del Poder Ejecutivo federal con uno o varios sujetos de derecho internacional público, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y demás instrumentos aplicables.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados sólo podrán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con ésta, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Artículo 4. La Secretaría, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Concluida la negociación de un tratado, el proyecto final será enviado a la Secretaría a fin de que elabore un dictamen acerca de la procedencia de suscribirlo, el cual deberá ser remitido a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para su consideración.

De igual manera, la Secretaría deberá elaborar un dictamen sobre la procedencia en el ámbito internacional de terminar, denunciar, suspender, modificar o enmendar tratados, así como de formular o retirar reservas o declaraciones interpretativas.

Artículo 5. Cuando un tratado haya sido aprobado por el Senado y se haya procedido a la vinculación del Estado mexicano, la Secretaría lo inscribirá en el registro que debe mantener para este propósito, el cual deberá estar abierto a consulta pública en los términos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Igualmente, la Secretaría remitirá copia al Senado de los informes que el Ejecutivo Federal envíe a las organizaciones internacionales en razón de las obligaciones contraídas en virtud de la suscripción de algún tratado.

Artículo 6. La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para vincularse por un tratado se manifestará a través del intercambio de notas diplomáticas, del canje o el depósito de un instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante los cuales se notifique la aprobación por parte del Senado del tratado en cuestión.

Artículo 7. Los tratados en materia económica serán aquellos relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble

tributación y cooperación económica; los cuales deberán sujetarse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente durante la negociación y observar, primordialmente, los siguientes objetivos generales:

- I.** Contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana;
- II.** Propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país;
- III.** Promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales;
- IV.** Contribuir a la diversificación de mercados;
- V.** Fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país;
- VI.** Considerar las asimetrías, diferencias y desequilibrios entre las Partes contratantes, así como las medidas correspondientes para compensarlas;
- VII.** En materia de prácticas desleales de comercio exterior:
 - a) Fomentar la libre competencia y buscar las sanas prácticas de competencia;
 - b) Prever y promover mecanismos para contrarrestar los efectos de las prácticas desleales de comercio de los países con los que se contrate.
- VIII .** Fomentar el respeto de los derechos de propiedad intelectual;
- IX .** Impulsar el fomento y la protección recíproca de las inversiones y las transferencias de tecnología, generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, y
- X .** Impulsar la eliminación o reducción de obstáculos innecesarios al comercio que sean incompatibles con la Ley y con los compromisos internacionales.

Sección I

Del Proceso de Negociación

Artículo 8. El Ejecutivo Federal será el único responsable de la negociación de tratados. Las dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República están obligadas a informar a la Secretaría acerca del inicio de acciones de negociación de un tratado.

Artículo 9. Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, la Secretaría enviará al Senado informes sobre el inicio de negociaciones formales relativas a cualquier tratado. Dichos informes deberán contener los beneficios y ventajas que se espera obtener del tratado en cuestión.

Artículo 10. Durante el proceso de negociación de un tratado, la Procuraduría General de la República y las dependencias de la Administración Pública Federal, encargadas de la representación

de México en las negociaciones deberán presentar a la Secretaría informes periódicos sobre el avance de las mismas.

A petición de parte, la Secretaría hará del conocimiento del Senado dichos informes, siempre y cuando su contenido no esté clasificado como reservado, conforme a lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 11. Una vez recibidos los informes a los que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley, la Mesa Directiva del Senado los turnará a las Comisiones que corresponda y éstas podrán crear grupos de trabajo plurales para dar seguimiento a cada proceso de negociación de tratados, el cual consistirá en recabar sistemáticamente información respecto a su avance y, cuando proceda, intercambiar puntos de vista con el Poder Ejecutivo.

Artículo 12. El Senado a través de sus Comisiones, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, podrá requerir y obtener información complementaria de la Procuraduría General de la República y de las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de la representación de México en la negociación de un tratado, y citar a comparecencia a los servidores públicos involucrados en la misma.

Las comisiones podrán allegarse estudios sobre la materia de la negociación que elabore el personal a su cargo o los que pudiesen producirse por sectores interesados, incluso por la academia, con el propósito de contar con los mayores elementos de juicio para la formulación de un dictamen.

Artículo 13. Las dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, encargadas de la representación de México en la negociación de un tratado, podrán someter a consulta pública aspectos vinculados con dicha negociación o con disposiciones concretas del tratado en cuestión, cuyos resultados no serán vinculantes.

Artículo 14. El Senado, a través de sus Comisiones, escuchará las opiniones que le hagan llegar o que presenten los ciudadanos y las organizaciones sociales legalmente establecidas, la Cámara de Diputados y los Gobiernos y Congresos locales, acerca de los tratados en fase de negociación, las tomará en cuenta en la medida que lo estime pertinente y, en su caso, podrá enviarlas a la Secretaría.

Artículo 15. Al concluir el proceso de negociación de un tratado, será responsabilidad de la Secretaría contar con un estudio que identifique las leyes federales y generales mexicanas, que convendría armonizar con el instrumento a suscribir.

Dicho estudio deberá ser elaborado por la secretaría en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal a las que competa la materia del tratado o, en su caso, con la Procuraduría General de la República.

Artículo 16. En caso de que las negociaciones de un tratado se suspendan, la Secretaría, a petición de parte, deberá informar al Senado acerca de las razones que pudiesen mediar para tal suspensión.

Sección II

Del Proceso de Aprobación

Artículo 17. Los tratados que se sometan formalmente al Senado, por parte del Ejecutivo Federal, para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se turnarán a las Comisiones competentes en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda.

Dichas Comisiones, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, deberán realizar la valoración del impacto presupuestario del tratado en proceso de aprobación, en los términos del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 18. Para la aprobación de un tratado, ya firmado *ad referendum*, éste deberá someterse al Senado por parte de la Secretaría, acompañado con los siguientes documentos:

I. Un memorándum de antecedentes en el que se expliquen los detalles del proceso de negociación, así como los beneficios obtenidos y los compromisos asumidos durante el mismo;

II. Un escrito que describa las acciones administrativas a desarrollar para dar cumplimiento a los contenidos del tratado en cuestión;

III. El estudio al que se hace referencia en el artículo 15 de la presente Ley;

IV. La manera en que el tratado cumple con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente durante la negociación;

V. Las reservas y declaraciones interpretativas que, hasta ese momento, hayan sido establecidas por las Partes negociadoras del tratado y, de ser el caso, las que se proponga que formule el Estado mexicano, y

VI. La indicación relativa a las dependencias o entidades paraestatales del Ejecutivo Federal o, en su caso, a la Procuraduría General de la República, que serán primordialmente responsables de las acciones que se deriven de la aplicación del tratado.

Artículo 19. Durante el proceso de aprobación de un tratado, el Senado podrá someter a consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal la formulación de reservas o de declaraciones interpretativas sobre su contenido, excepto en el caso de tratados que versen sobre materia económica, definidos en el artículo 7 de la presente Ley.

Artículo 20. El texto de un tratado suscrito por el Ejecutivo Federal será aprobado por el Senado considerando las adecuaciones a la legislación federal y general mexicana, a las que se refiere el artículo 15 de la presente Ley.

Artículo 21. Cuando proceda, el Senado deberá remitir a los Congresos Locales el texto de los tratados que apruebe, así como un informe sobre las adecuaciones realizadas a la legislación federal y general mexicana con motivo de su aplicación.

Los Congresos Locales analizarán la procedencia de realizar, lo antes posible, las adecuaciones pertinentes a las Leyes de su competencia, que garanticen la aplicación del tratado en el ámbito local; lo anterior, sin demeritar la obligación que tienen los jueces estatales de apegarse a lo

establecido por dichos tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que persistan en las Constituciones o Leyes de los Estados.

Artículo 22. En su oportunidad, el decreto de aprobación de un tratado por parte del Senado se comunicará al Titular del Poder Ejecutivo Federal, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 23. El Titular del Ejecutivo Federal también someterá a la aprobación del Senado su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar o enmendar tratados, así como la de retirar reservas o declaraciones interpretativas.

Capítulo III

De los Acuerdos

Sección I

De los Acuerdos Interinstitucionales

Artículo 24. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una o más dependencias o entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal y sus Delegaciones o la Procuraduría General de la República o cualquier órgano constitucional autónomo y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 25. Sin menoscabo de la libertad de la que gozan las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía para gobernarse a sí mismas, según lo establecido en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal y sus Delegaciones y la Procuraduría General de la República, así como los órganos constitucionales autónomos, están obligados a someter a la consideración de la Secretaría el texto de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de su suscripción, cuidando que sus términos se ajusten a las disposiciones constitucionales y legales. Será obligación de las instancias promoventes de acuerdos interinstitucionales atender las observaciones de la Secretaría en forma previa a su firma. Una vez suscrito un acuerdo interinstitucional, la Secretaría lo inscribirá en el registro que debe mantener para este propósito, el cual deberá estar abierto a consulta pública en los términos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Secretaría, a petición de parte, podrá atender, asesorar y participar en la negociación de cualquier acuerdo interinstitucional.

Artículo 26. Los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal y sus Delegaciones, así como de los órganos constitucionales autónomos, que suscriban un acuerdo interinstitucional que carezca del dictamen citado en el artículo 25, serán sujetos a responsabilidad y a la imposición de las sanciones previstas en la Ley.

Artículo 27. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de la Procuraduría General de la República y de las dependencias y entidades paraestatales de los tres órdenes de gobierno mencionados que los suscriban, así como de los órganos constitucionales autónomos, evitando comprometer al Estado mexicano.

Artículo 28. Los acuerdos interinstitucionales en ningún caso podrán suscribirse con Estados nacionales.

Artículo 29. No podrán celebrarse acuerdos interinstitucionales:

- a. Cuando no se cuente con el dictamen al que se refiere el artículo 25 de esta Ley;
- b. En los casos en que su contenido conlleve el riesgo de atentar contra la soberanía y seguridad nacional del Estado mexicano;
- c. Cuando versen sobre materias que se encuentran fuera de la competencia de la instancia que pretende suscribirlo.
- d. Tratándose de Estados, Municipios o del Distrito Federal, cuando la materia esté reservada a la Federación, y viceversa, y
- e. Cuando se contraigan obligaciones financieras que comprometan el crédito de la Nación; o cuando las instancias promoventes no cuenten con la partida presupuestaria vigente para afrontar las obligaciones financieras que de ellos se originen.

Artículo 30. Los acuerdos interinstitucionales celebrados entre cualquier dependencia o entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal y sus Delegaciones o la Procuraduría General de la República o cualquier órgano constitucional autónomo y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, deberán ser notificados al Senado por la Secretaría y publicados por ésta en el Diario Oficial de la Federación, mediante la expedición de una circular, siempre y cuando su contenido no esté clasificado como reservado, conforme a lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sección II

De los Acuerdos Ejecutivos

Artículo 31. Los acuerdos ejecutivos que el gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos pretenda suscribir, deberán ser sometidos a la consideración de la Secretaría, la cual formulará un dictamen acerca de la procedencia de su suscripción, cuidando que sus términos se ajusten a las disposiciones constitucionales y legales del Estado mexicano.

Los acuerdos ejecutivos, a los que se hace referencia en el párrafo anterior, deberán especificar las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal o, en su caso, la Procuraduría General de la República, encargadas de ejecutar y dar cumplimiento al acuerdo.

Artículo 32. Los acuerdos ejecutivos serán suscritos de manera invariable por la Secretaría, y su vigencia no podrá exceder el término de la administración federal mexicana que lo suscriba.

Artículo 33. No podrán suscribirse acuerdos ejecutivos cuando:

- a. No se cuente con el dictamen al que se hace referencia en el artículo 31 de esta Ley;
- b . En los casos en que su contenido conlleve el riesgo de atentar contra la soberanía y seguridad nacional del Estado mexicano;
- c . Su materia esté reservada a los Estados, Municipios o al Distrito Federal; y
- d . Se contraigan obligaciones financieras que comprometan el crédito de la Nación; o cuando no se cuente con la partida presupuestaria vigente para afrontar las obligaciones financieras que de ellos se originen.

Artículo 34. La Secretaría deberá inscribir los acuerdos ejecutivos que sean celebrados en el registro que debe mantener exclusivamente para este propósito, el cual deberá estar abierto a consulta pública en los términos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Asimismo, la Secretaría deberá notificar al Senado sobre los acuerdos ejecutivos que sean celebrados y publicar el texto de los mismos en el Diario Oficial de la Federación, en los términos señalados en el párrafo anterior.

Capítulo IV

De la Solución de Controversias

Artículo 35 . Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional o ejecutivo que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

- I . Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean Parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;
- II. Asegurar a las Partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas, y
- III. Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Artículo 36. El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 35, cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación.

Artículo 37. De conformidad con los tratados aplicables, el Titular del Poder Ejecutivo Federal nombrará, en los casos en que la Federación sea Parte en los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que se refiere el artículo 35, a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

Artículo 38. Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales, derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 35, tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.

Transitorios

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

Segundo. Se abrogan la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.

Tercero. Al momento de la entrada en vigor de la presente Ley, la Secretaría deberá hacer del conocimiento del Senado los tratados que se encuentren en etapa de negociación, los cuales continuarán su proceso de celebración en los términos establecidos en las Leyes a las que se refiere el segundo artículo transitorio.

Cámara de Diputados. México, DF, a 10 de abril de 2012.

La Comisión de Relaciones Exteriores

Diputados: Porfirio Muñoz Ledo (rúbrica en contra), María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica), Francisco Herrera Jiménez (rúbrica), Francisco Javier Salazar Sáenz (rúbrica en abstención), José Luis Jaime Correa, Caritina Sáenz Vargas (rúbrica), Jaime Álvarez Cisneros, Eduardo Bailey Elizondo (rúbrica), Raúl Domínguez Rex, Augusta Díaz de Rivera Hernández, Carlos Flores Rico (rúbrica), Arturo García Portillo, Gustavo González Hernández (rúbrica en abstención), Olivia Guillén Padilla (rúbrica), Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica), Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Wendy Rodríguez Galarza (rúbrica en abstención), Éric Rubio Barthell (rúbrica), Noma Sánchez Romero, María del Pilar Torre Canales (rúbrica), Georgina Trujillo Zentella (rúbrica), Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DE LA SECCIÓN 3 DEL CAPÍTULO IV Y ADICIONA EL ARTÍCULO 53 BIS A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO

Honorable Asamblea:

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, de conformidad con lo enunciado en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 80, 85, 176, y 182, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen:

I. Antecedentes

1. En sesión ordinaria celebrada el 19 de octubre de 2010 por el Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, LXI Legislatura, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 7, 12 y 13, y adiciona los artículos séptimo y octavo transitorios a la Ley General de Educación, en materia de jornada educativa de ocho horas diarias en educación básica.
2. En sesión ordinaria celebrada el 23 de marzo de 2011 por el Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el diputado Rodolfo Lara Lagunas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LXI Legislatura, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 33 de la Ley General de Educación, en materia de escuelas de tiempo completo.
3. En sesión ordinaria celebrada el 8 de septiembre de 2011 por el Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el diputado Jesús Alberto Cano Vélez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, LXI Legislatura, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por que se reforman los artículos 7º y 51 de la Ley General de Educación, en materia de jornada educativa de ocho horas diarias en educación básica.
4. La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó las Iniciativas en comento a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para su estudio y la elaboración del dictamen correspondiente.
5. La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos dio trámite de recibo e inició el análisis conjunto de las Iniciativas, por abordar el mismo tema, para la resolución correspondiente.

II. Descripción de las iniciativas

A. Iniciativa de la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado

La diputada Aguirre Maldonado señala que el modelo educativo actual no responde a las necesidades y características de la sociedad mexicana, ya que no provee las herramientas y elementos necesarios que permita a las y los ciudadanos romper con el círculo vicioso de la pobreza que impera en nuestro país.

Destaca que los países industrializados presentan una mejor calidad de vida para sus ciudadanos debido, entre otras cuestiones, a la eficiencia de sus modelos educativos, de las políticas públicas en materia de servicios educativos y por un esquema presupuestal que apuesta por el progreso de la educación y el desarrollo científico. En contraste reconoce que en países como México no se cuenta con una base sólida de conocimientos, no se incentiva la investigación, el razonamiento crítico y el desarrollo de habilidades lógicas.

Expone que el modelo educativo nacional, el cual tiene un horario de cuatro horas y media de trabajo en promedio, ha sido insuficiente para lograr una cobertura universal, generar un estado de equidad de oportunidades, incrementar la productividad, reducir la pobreza de la ciudadanía y tampoco crea habilidades para trascender en un mundo globalizado.

Subraya que las deficiencias del modelo, así como la falta de estrategias para mejorar el aprovechamiento y acciones que incentiven la permanencia académica provocan la persistencia en la deserción escolar lo cual demuestra la necesidad de replantear la política educativa en México, según el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Puntualiza que para impulsar una educación integral y cumplir con los fines educativos establecidos en la Ley General de Educación, atender el artículo tercero de nuestra Carta Magna, así como con la Recomendación número 7 de la Declaración de la UNESCO de Cochabamba en 2001, *“se requiere un esquema pedagógico que contemple materias de impartición distintas, espacios educativos correctos y un programa de estudios que se lleve a cabo en una jornada de tiempo completo, en específico 8 horas, tiempo suficiente para la realización de actividades esenciales que generen mayores oportunidades de aprendizaje, es decir una fórmula que implique cantidad y calidad”* .

Por los motivos señalados, la Iniciativa propone el horario extendido en escuelas primarias, con la finalidad de formalizar una política educativa integral, que sea homogénea y tenga una cobertura nacional, en la cual se establezca un nuevo modelo pedagógico que desarrolle habilidades y conocimientos básicos, además de aquellos con un carácter científico, humanista, innovador y crítico.

Considera primordial que la jornada extendida de 8 horas se institucionalice en la legislación nacional para que se le pueda dar viabilidad, cobertura nacional y de forma permanente al Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo. Con base a datos del Inegi (2008), afirma que la jornada ampliada beneficiaría aproximadamente a 21.6 millones de niños y niñas entre los 4 y 14 años de edad.

Destaca que países como Brasil, Uruguay, Argentina y Chile que cuentan con programas de tiempo extendido, y en el caso mexicano, los estados de Nuevo León y Chihuahua, han mejorado sus niveles educativos significativamente.

Enfatiza que para hacer viable el modelo educativo referido, se requiere una reasignación del gasto público ya que el impacto presupuestario para su implementación en educación básica sería de 36 mil 275 millones de pesos, según el Centro de Estudios las Finanzas Públicas. Señala que dicha cantidad podría implementarse paulatinamente en el transcurso de 6 años.

Por los argumentos planteados, propone el siguiente Proyecto de Decreto:

Artículo 7o. La educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados...

I. a XV. ...

XVI. Fomentar el aprendizaje y dominio de un idioma distinto al español, así como el uso de tecnologías de la información.

Para el cumplimiento eficiente de los fines enunciados en la presente ley, será necesario establecer una jornada educativa de ocho horas diarias para la educación primaria.

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal...

I. ...

Los planes y programas de estudio considerarán una jornada de 8 horas diarias para la enseñanza de la educación primaria.

Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales...

I. a VII. ...

Los planes y programas de estudio contemplarán una jornada de 8 horas diarias para la enseñanza de la educación primaria.

Adición de artículos transitorios

Séptimo. La federación, entidades federativas y municipios contarán con un plazo no mayor a seis años, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para ejecutar las reformas pertinentes en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar la jornada educativa de ocho horas diarias, en la educación primaria.

Artículo Quinto. Se adiciona un artículo octavo transitorio a la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Octavo. El Ejecutivo federal dispondrá de los recursos presupuestales necesarios para ejecutar la implantación de la jornada educativa de ocho horas diarias, en el nivel básico, así como para proporcionar al alumnado, al personal administrativo y docente la segunda comida del día.

B. Iniciativa del diputado Rodolfo Lara Lagunas

El iniciante expone que a nivel mundial los países ricos tienen mejores escuelas y resultados en los aprendizajes; fenómeno que se repite entre las regiones de México, ya que en el norte del país el desarrollo económico-social es mayor. Presenta cifras del Banco Interamericano de Desarrollo donde muestra la enorme brecha en materia educativa que existe en el país debido a la profunda desigualdad social que prevalece. Señala que el 10 por ciento más pobre de los mexicanos mayores

de 25 años tienen un nivel de escolaridad de 2.1 años, mientras que del 10 por ciento más rico es de 12.3 años.

Resalta que para romper y revertir esta tendencia una alternativa es la implementación del modelo de Escuela de Jornada Completa o de Tiempo Completo, la cual ha dado excelentes resultados en diversos países de Asia Oriental -Singapur, Corea, Hong Kong, Taiwán y Japón- como se expone en la “Evaluación Internacional de Alcance Educativo de 1999”, y en Italia –Barbiana-.

Señala que la clave del éxito del modelo asiático radica en el calendario escolar y la jornada de estudio. De acuerdo con estudios de Formación del Instituto Internacional de Planteamiento Educativo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, refiere que los países asiáticos dedican 220 días de clase con jornada de seis a siete horas diarias en promedio al año. El factor tiempo de estudio es la clave del éxito en cualquier actividad humana: música, artes, ajedrez, deportes, enfatiza.

Por otro lado, admite que la ausencia de valoración del tiempo en actividades laborales como en las de estudio forma parte de la cultura nacional. Expone que un problema de América Latina y México es la falta de cultura laboral que favorezca el incremento del tiempo en actividades productivas. Precisa que mientras en México las escuelas públicas trabajan alrededor de 160 días, ya que el calendario escolar no se cumple por suspensiones, en Singapur se laboran 250 y en Japón 240.

Así también, indica que la dinámica social de nuestro tiempo, esto es, la incorporación de las mujeres a las labores productivas, contribuye a impulsar la implantación de la jornada completa en las escuelas públicas.

Enfatiza que debido a los logros educativos obtenidos en los países asiáticos, han motivado la multiplicación del modelo. En el caso mexicano, destaca el programa piloto de escuelas de tiempo completo implementado en Nuevo León y el Distrito Federal con buenos resultados.

Finalmente, el diputado Lara reconoce que las condiciones económicas del país imposibilitan su generalización inmediata, por tanto, plantea iniciar su implementación en zonas marginadas. Se propone el siguiente Proyecto de Decreto:

Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante **la creación de escuelas de tiempo completo, esto es, instituciones educativas que laboren por la mañana y por la tarde.**

E. Iniciativa del diputado Jesús Alberto Cano Vélez

En su exposición de motivos, el Promovente manifiesta que el sistema educativo mexicano enfrenta grandes retos, principalmente, incrementar el nivel de escolaridad de su población, el cual es relativamente bajo en términos internacionales. Cita que el promedio de escolaridad en México es de 8.6 años, mientras que el promedio de la OCDE es de 11.9 por ciento.

Manifiesta que otro de los retos es en materia de desempeño escolar. Subraya, con datos de la prueba PISA 2009 que mide la capacidad de aplicar conocimientos para resolver problemas, que de

una muestra de 65 países evaluados México ocupa el lugar 51 en desempeño matemático, 50 en ciencias y 48 en lectura; Agrega que dentro de los países miembros tenemos el penúltimo en matemáticas y último en ciencias y lectura.

Con base a los resultados presentados, expresa la conveniencia de implementar algunas medidas para incrementar el desempeño educativo. Específicamente, plantea la necesidad de implementar las “escuelas de tiempo completo” por los beneficios que genera sobre el aprovechamiento y desempeño escolar, como lo destaca el documento “Mejorar las Escuelas: Estrategias para la Acción en México 2010” de la OCDE.

Cita las experiencias de diversos países europeos -España, Francia, Alemania, Finlandia- y latinoamericanos -Argentina, Uruguay, Venezuela, Chile- que han reorganizado sus jornadas escolares, a través de distintos métodos, obteniendo resultados positivos. Por otra parte, refiere que en México la jornada escolar es de 4.5 horas diarias, cifra muy inferior a lo registrado en países con mejores resultados en PISA, como Corea y Finlandia que son de 8 y 9 horas respectivamente.

Describe que el Ejecutivo federal ha implementado desde 2007 el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, el cual, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), para 2011 beneficiará 4 mil 762 escuelas en las 32 entidades federativas. Agrega que dicho programa pretende ampliar su cobertura a 17 mil escuelas en 2015; 62 mil en 2021 y su totalidad para 2025, conforme al Acuerdo 592 por que se establece la articulación de la educación básica publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 2011.

No obstante a los objetivos y avances logrados del programa, el Promovente considera necesario reformar la Ley General de Educación para establecer que la jornada escolar diaria tenga como mínimo 8 horas de labor escolar. Además, plantea que su implementación sea de forma gradual y alcance la totalidad de las escuelas públicas en un lapso de 10 años; para ello, manifiesta que las autoridades educativas correspondientes debe elaborar los lineamientos generales que establezcan un nuevo modelo de plan de estudios para cubrir las horas adicionales de la jornada educativa.

Describe que de acuerdo con la Subsecretaría de Educación Básica, el costo de la implementación del programa para cubrir 62 mil 470 escuelas –meta establecida de alcanzar en 2021- es de 28 mil 171 millones de pesos, equivalente a 0.19 por ciento del PIB estimado por la Secretaría de Hacienda para 2012. Cifra, que en palabras del diputado Cano Vélez, “si bien es relevante en términos del presupuesto anual, no representa una carga insostenible para las finanzas públicas y, ponderando sus efectos sobre el bienestar de la población, sería justificado”.

En otro orden de ideas, expone que según el censo realizado por el Inegi en 2010, en México hay 2 millones 257 mil 013 personas con algún tipo de discapacidad visual o auditiva, las cuales “por su condición se encuentran aisladas de las barreras de comunicación que sus discapacidades presentan”.

Admite que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad reconoce la lengua de señas mexicana como patrimonio lingüístico de la nación y reconoce el uso del sistema braille como medio de comunicación, por lo que considera necesario fomentar el derecho de todos los mexicanos al acceso a la enseñanza de ambos y así lograr mayores oportunidades para que quienes estén en esta condición. Por ello, propone reformar la ley General de Educación para garantizar este derecho.

El Proyecto de Decreto se presenta en los siguientes términos:

Artículo 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a III. ...

IV. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

Todos los mexicanos tendrán derecho al acceso a la enseñanza de la lengua de señas mexicana y al Sistema de Escritura Braille en la educación básica.

V. a XVI. ...

Artículo 51. La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable a toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

Para efectos de la educación primaria y secundaria impartida por el Estado, la jornada escolar diaria tendrá como mínimo 8 horas de labor escolar.

La autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa. Los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más días de clase para los educandos que los citados en el párrafo anterior.

Transitorios

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

Segundo. La implementación de la jornada educativa en los términos del párrafo segundo del artículo 51 se implementará a partir del ciclo escolar 2012-2013, creciendo el número de escuelas que la ofrezcan de manera gradual hasta alcanzar la totalidad de las escuelas susceptibles en el ciclo 2021-2022.

Para ello, la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, en el marco de sus atribuciones, elaborarán un lineamiento para la implementación de este decreto en el cual se establezca un nuevo modelo de plan de estudios diseñado específicamente para cubrir las horas adicionales de la jornada educativa.

Dicho plan deberá contemplar la diversificación de actividades de enseñanza incluyendo el fortalecimiento de los aprendizajes sobre contenidos escolares, el uso didáctico de las tecnologías de la información y la comunicación, el arte, la cultura, la recreación, el desarrollo físico, el

deporte competitivo, el aprendizaje de lenguas adicionales y el desarrollo de hábitos de higiene y nutrición. Así mismo, deberá incluir criterios generales para determinar el número de escuelas susceptibles a implementar la jornada escolar en sus nuevos términos, así como un programa en el que se establezcan las fechas y el número de escuelas que la implementarán desglosando por año hasta llegar a la totalidad en el periodo establecido en el presente decreto.

Tercero. El presupuesto federal, los estatales, el del Distrito Federal y los municipales incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente, así como para la contratación del personal docente necesario para el cumplimiento del presente decreto.

Para ello, a partir del ejercicio fiscal de 2012, utilizarán los recursos a los que se refiere el párrafo primero del artículo 25 de la presente ley.

III. Consideraciones generales

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos coincide con las y el proponente en el aspecto de que la educación es la base del desarrollo de las personas y de la propia sociedad, fortalece la cohesión y armonía social; así también, reconoce que invertir en educación es esencial para lograr mejores estándares de vida.

La Dictaminadora reconoce que una preocupación fundamental en el país es mejorar la calidad de los servicios de educación pública, particularmente la dirigida a los sectores sociales más vulnerables, con el objetivo de cerrar las brechas existentes en términos de conocimiento y desarrollo de competencias e impulsar la calidad.

Esta Comisión comparte el planteamiento de las y el promovente de que las escuelas de educación básica de tiempo completo, o de horario ampliado, constituyen una alternativa pedagógica que permiten ampliar las oportunidades educativas y contribuyen a la formación integral de los estudiantes.

Diversas experiencias internacionales han revelado que el tiempo dedicado al aprendizaje impacta efectivamente en los resultados, cuando el tiempo es aprovechado adecuadamente. En Chile, los resultados de la prueba SIMCE 2001 (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) demostraron que “los alumnos pertenecientes a establecimientos educacionales que implementaron la jornada escolar completa (JEC) aumentaron significativamente sus resultados en los niveles de español y matemáticas”.¹ En Uruguay las escuelas de tiempo completo “lograron los niveles más bajos de repetición y mantuvieron un nivel intermedio en los valores de desempeño educativo”.²

En el plano nacional, las entidades de Chihuahua y Nuevo León, las cuales han venido trabajando con una jornada escolar de horario extendido en la educación primaria donde se trabajan diversos aspectos que fortalecen la formación integral de los alumnos, “han arrojado resultados positivos ya que han mejorado significativamente sus niveles educativos”.³

Por otra parte, se considera que un mayor tiempo de permanencia en la escuela (siete u ocho horas diarias) permite a las escuelas realizar una labor de socialización en la formación de los educandos a la vez que sustituye los tiempos de permanencia en la calle, frente al televisor y permite compensar insuficiencias en los estímulos culturales que ofrece el hogar. Además de un horario extendido, la SEP señala que “las escuelas de tiempo completo ofrecen a los educandos un tiempo enriquecido con diversas líneas de trabajo (uso de nuevas tecnologías de información y comunicación,

aprendizaje del inglés, fortalecimiento de la educación física y artística, etc.) donde cada escuela, desde sus características y necesidades, determina cuales actividades se deben implementar para cumplir con sus diversos objetivos. Conjuntamente, la labor de las escuelas en sectores socialmente desfavorecidos incluye un componente de extensión y animación sociocultural de las familias de sus alumnos”.⁴

En este contexto, y con el fin de contribuir a elevar la calidad de la educación, el gobierno federal a través de la SEP, implementó desde 2007 un programa piloto denominado “Programa Escuelas de Tiempo Completo” (PETC) para atender diversas necesidades sociales y educativas del nivel básico. El programa se propone ampliar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos tanto en las dedicadas al logro de los propósitos y al estudio de los contenidos como al impulso de otras líneas de trabajo a través de la ampliación gradual del tiempo dedicado al horario escolar. Esta alternativa escolar ofrece la posibilidad de atender necesidades sociales surgidas en los últimos 25 años relacionadas con los cambios en la estructura familiar por la incorporación de las mujeres al mercado laboral.⁵**El programa está dirigido preferentemente a aquellas escuelas que atienden población en condiciones desfavorables en contextos urbanos marginales, indígenas o migrantes.** ⁶

IV. Consideraciones particulares

Esta Comisión reconoce el trabajo e intención de los promoventes en cuanto a la importancia de ampliar las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de nuestro país. Sin embargo, manteniendo la coincidencia en términos generales con el espíritu de las Iniciativas, los miembros de la Comisión deseamos formular algunas precisiones respecto a los proyectos de Decreto que se proponen:

1. De acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y 48 de la Ley General de Educación, la determinación de los contenidos de planes y programas de estudio para la educación básica y normal es facultad exclusiva de las autoridades educativas en sus distintos niveles y no del Poder Legislativo:

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

II al XIII. ...

Artículo 48. La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley.

Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional Técnico de la Educación y del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72.

Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados.

Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa.

Así, las autoridades educativas –en el marco de los principios y fines establecidos en el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación- se encuentran en posibilidad de introducir los contenidos que consideren relevantes y pertinentes para la educación básica, con base en la experimentación de modelos pedagógicos que respondan a la diversidad de las características socioculturales de la población mexicana actual y en atención a la gradualidad que exigen los distintos niveles y grados escolares.

Por ejemplo, es importante destacar que en varias entidades federativas se ha incorporado ya la enseñanza del idioma inglés, y que esto se ha realizado en los plazos y términos definidos por el Ejecutivo. A nivel federal también se impulsa actualmente la incorporación del inglés como asignatura en educación preescolar y en primaria, en el marco de la reforma curricular que forma parte de la Alianza por la Calidad de la Educación.

Por esta razón, se consideran no viables las propuestas de reforma al artículo 7º formuladas en dos de los Proyectos de Decreto bajo análisis.

2. La fracción I del artículo 13 de la Ley General de Educación establece la facultad de las autoridades educativas locales para prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para formación de maestros. Este marco las faculta para crear escuelas de tiempo completo, por lo que no es necesario introducir un nuevo artículo o fracción para establecer la facultad específica de algún nivel de autoridad.

3. La propuesta de establecer en la Ley General de Educación una duración de 8 horas de la jornada escolar para toda la educación primaria (como propone la primera Iniciativa) o la primaria y la secundaria (como se plantea en la tercera Iniciativa) significa enfrentar diversas dificultades, entre las más importantes:

a) El modelo de tiempo completo implica un incremento de la demanda de espacios educativos, por lo que se requiere invertir en infraestructura educativa (instalaciones deportivas, aulas de medios, laboratorios, áreas de usos múltiples con conectividad a internet para la enseñanza del uso de tecnologías de la información, comedores, jardines, entre otros).

De acuerdo con estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, la implementación del modelo de tiempo completo en la educación básica significaría una

inversión de 74,111 millones de pesos, monto que no incluye los costos de la alimentación de los niños.⁷

b) Sería necesaria una renovación pedagógica y curricular, es decir, revisar los planes y programas de estudio, así como los programas de formación docente, además de prever los libros de texto adecuados y otros materiales de apoyo didáctico.

c) Significa efectuar una re-organización y re-distribución del tiempo escolar para la realización de las diversas actividades, así como de las funciones, responsabilidades y actuación de toda la comunidad escolar.

d) Otro de los elementos a considerar es la situación contractual de los maestros frente a grupo, puesto que la implantación del modelo implicaría múltiples movimientos administrativos, por ejemplo que el alto porcentaje de profesores que cuenta con doble plaza en diferentes planteles obtenga la adscripción en uno solo.

Con base en las experiencias realizadas en nuestro país, la misma SEP señala la necesidad de avanzar en esta estrategia de acuerdo con las condiciones de cada centro escolar, considerando la demanda y la viabilidad que en cada caso permita transitar hacia una jornada de tiempo completo, de horario ampliado o de turno discontinuo.⁸

En este sentido, los integrantes de la Comisión consideramos pertinente retomar la propuesta del diputado Cano Vélez de incluir un artículo transitorio en el cual se precisen los plazos y términos en los que deberá realizarse la instalación de escuelas de tiempo completo.

Con base en los proyectos de decreto de las Iniciativas en análisis y tomando en cuenta las consideraciones anteriores, los integrantes de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos formulamos un nuevo Proyecto de Decreto mediante el cual se reforma el nombre de la Sección 3 del Capítulo IV de la Ley General de Educación, para pasar de “Del calendario escolar” a “Del calendario y la jornada escolar”. Esta reforma tiene el propósito de otorgar mayor coherencia a la introducción de un nuevo artículo (53 Bis), en donde se especifica la duración de la jornada escolar para el caso de la educación primaria y secundaria.

En virtud de lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 fracción A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados y propone a esta Honorable Asamblea que se remita a la Cámara de Senadores el presente Proyecto de Decreto que reforma la Ley General de Educación, para efecto de que las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados sean discutidas por el Senado de la República en su calidad de Cámara revisora.

Por lo anterior, y una vez analizadas las Iniciativas materia de este Dictamen, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Proyecto de decreto que modifica la denominación de la Sección 3 del Capítulo IV y adiciona el artículo 53 Bis a la Ley General de Educación, en materia de escuelas de tiempo completo

Artículo Único. Se **reforma** la denominación de la Sección 3 del Capítulo IV, y se Adiciona un artículo 53 Bis a la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Sección 3. Del calendario y la jornada escolar

Artículo 53 Bis. En el caso de la educación primaria y secundaria, la jornada escolar tendrá una duración mínima de 6 horas y máxima de 8 horas diarias.

Transitorios

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

Segundo. La implementación de la jornada educativa en los términos del artículo 53 Bis se realizará a partir del ciclo escolar 2012-2013, incrementando gradualmente el número de escuelas con horario de 6 u 8 horas diarias hasta alcanzar la totalidad de los planteles en el ciclo 2021-2022.

Para ello, la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, en el marco de sus atribuciones, elaborarán un lineamiento para la implementación de este decreto en el cual se establezca un nuevo modelo de plan de estudios diseñado específicamente para cubrir las horas adicionales de la jornada educativa.

Dicho plan deberá contemplar la diversificación de actividades de enseñanza incluyendo el fortalecimiento de los aprendizajes sobre contenidos escolares, el uso didáctico de las tecnologías de la información y la comunicación, el arte, la cultura, la recreación, el desarrollo físico, el deporte competitivo, el aprendizaje de lenguas adicionales –entre ellas la lengua de señas mexicana y el Sistema de Escritura Braille-, así como el desarrollo de hábitos de higiene y nutrición. Así mismo, deberá incluir criterios generales para determinar el número de escuelas susceptibles a implementar la jornada escolar en sus nuevos términos, así como un programa en el que se establezcan las fechas y el número de escuelas que la implementarán desglosando por año hasta llegar a la totalidad en el periodo establecido en el presente decreto.

Tercero. El presupuesto federal, los estatales, el del Distrito Federal y los municipales incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente, así como para la contratación del personal docente necesario para el cumplimiento del presente decreto.

Para ello, a partir del ejercicio fiscal de 2012, utilizarán los recursos a los que se refiere el párrafo primero del artículo 25 de la presente ley.

Notas

1 Citado en: Estudio de caracterización de las Escuelas de Tiempo Completo por parte del IPE-UNESCO. Resultados Educativos, Prueba SIMCE, Chile, 2001.

2 Citando en: Informe Final de la Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria. Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo México, D.F. 2008.

3 Ídem.

4 Los retos que nos plantean las escuelas de tiempo completo. Reunión Nacional Escuelas de Tiempo Completo (2008). Guadalajara, México. Recuperado 26 mayo 2011, desde: http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/memoriasjunio/PonenciaMaric_eLaSanchez.pdf [2010,

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3499-IV, jueves 26 de abril de 2012

5 Programa Escuelas de Tiempo Completo. Bases de Operación del Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo de 2007 y 2008. Recuperado 26 mayo 2011, desde: <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/start.php?act=oportunidades>

6 Diario Oficial de la Federación [Recuperado 26 mayo 2011, desde:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126842&fecha=30/12/2009

7 Se anexa estimación del CEFP.

8 Subsecretaría de Educación Básica. SEP (2011) *Propuesta de Acuerdo por el que se establece la articulación de la educación básica*. pág. 50.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., a 17 de abril de 2012

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos

Diputados: José Trinidad Padilla López (rúbrica), presidente; Jorge Romero Romero, Héctor Hernández Silva, José Alberto González Morales (rúbrica), Germán Contreras García, Jaime Oliva Ramírez (rúbrica), Víctor Manuel Castro Cosío, Lorena Corona Valdés (rúbrica), Francisco Amadeo Espinosa Ramos (rúbrica), Roberto Pérez de Alva Blanco (rúbrica), Carlos Cruz Mendoza (rúbrica), Paz Gutiérrez Cortina (rúbrica), María de Lourdes Reynoso Femat (rúbrica), secretarios; Eduardo Alonso Bailey Elizondo (rúbrica), Elpidio Desiderio Concha Arellano, Óscar Lara Salazar (rúbrica), José Antonio Aysa Bernat (rúbrica), Onésimo Mariscales Delgadillo (rúbrica), Francisco Herrera Jiménez, Alejandro Bahena Flores, José Francisco Javier Landero Gutiérrez (rúbrica), María Sandra Ugalde Basaldua (rúbrica), Yolanda del Carmen Montalvo López, Elvira de Jesús Paola Figueroa (rúbrica), María Araceli Vázquez Camacho (rúbrica), Ana Luz Lobato Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Blanca Soria Morales, Blanca Luz Purificación Dalila Soto Plata (rúbrica), Juan José Cuevas García (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ASÍ COMO DE LAS LEYES FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN; DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES; DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA; Y FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados le fue turnada, para su estudio, análisis y dictaminación correspondiente, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta Comisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 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; y 80, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y 167, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen.

I. Iniciativa objeto del dictamen

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, presentada por las diputadas Enoé Margarita Uranga Muñoz, Beatriz Elena Paredes Rangel y Yolanda de la Torre Valdez.

II. Antecedentes

Expediente No.6683

Gaceta Parlamentaria:3465-V, del martes 6 de marzo de 2012. (3642)

1. El 8 de marzo de 2012, las Diputadas Enoé Margarita Uranga Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Beatriz Elena Paredes Rangel y Yolanda de la Torre Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios Estímulos y

Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Justicia para dictamen con Opinión de la Comisión de Derechos Humanos.

3. Con fecha 18 de abril de 2012 la Comisión de Derechos Humanos emitió opinión favorable de la Iniciativa materia de este dictamen en el siguiente sentido:

“Primero. La Comisión de Derechos Humanos emite opinión positiva a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, presentada por las diputadas Enoé Margarita Uranga Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Beatriz Elena Paredes Rangel y Yolanda de la Torre Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.”

II. Contenido de la iniciativa

a) En primer lugar, se considera que el factor principal para atacar las causas de un problema de raíz ética y cultural, como lo es la discriminación, es emprender un trabajo deconstructivo eminentemente educativo. Se reclama también el papel disuasivo del derecho penal, con el propósito de emitir un mensaje claro a través de la tipificación del delito de discriminación en el sentido de que la dignidad de las personas, que es el bien a tutelar, vale demasiado y que discriminar en este país sí tiene consecuencias. Es así que se propone tipificar en el Código Penal Federal el delito de discriminación.

Las proponentes señalan que ante la evidencia de que se trata de un comportamiento muy propagado entre toda la población por el que cualquier persona puede, en un momento dado, ser objeto de alguna conducta discriminatoria, y ante la aguda situación crítica del sistema penitenciario que priva en el país, se da preferencia a medidas de justicia alternativa que obligarían a pagar multa, pero además a reconocer que la reparación del daño, forzosamente, se tiene que dar con trabajo en favor de la comunidad dirigido a la o las personas discriminadas, aunado a un taller que el agente discriminador tomará en materia de discriminación e igualdad, con énfasis en la discriminación que cometió. Por su parte, la privación de la libertad será una medida aplicable para los casos que, a juicio del juez, sean de una magnitud más severa o en algunos ineludibles.

En este último tenor se encuentran conductas tales como las de dar financiamiento o soporte material a actividades que tengan como propósito discriminar, y mucho más la de fundar o dirigir cualquier organización o red social que tenga por objeto la discriminación. La pena será agravante en los casos de terrorismo o en acciones de carácter paramilitar.

Ante el panorama de violencia abierta que nos inunda, mediante comportamientos que van desde el acoso u hostigamiento laboral o escolar (mal llamado bullying), hasta los crímenes por odio, resulta imprescindible visualizar a la incitación a la violencia como una conducta discriminatoria digna de penalización y rechazo. Hacia el mismo punto se encamina el hecho de difundir información públicamente o emitir opiniones y comentarios cuyo contenido tenga la abierta intención de denigrar a una o varias personas con base en la discriminación.

Se incluye la acción de excluir o establecer un trato diferenciado y desigual para evitar u obstaculizar que alguien acceda a algún derecho, servicio, bienes o lugares de los que gozan el resto de las y los ciudadanos, que es una conducta típica de este delito.

En total se proponen siete tipos penales por discriminación, ya que la negación o afectación del empleo, labor o trabajo de alguien por un motivo discriminatorio, se resalta de manera especial, para hacerse proceder sólo en caso de que el empleador se niegue a cumplir con una sanción previa que provenga de autoridad administrativa.

Si en general, los actos discriminatorios son rechazables, lo son aún más aquellos que se dan al cobijo de las instituciones del Estado. Por ello, en esta iniciativa se contempla incrementar en una mitad la pena en su mínimo y máximo, si un acto discriminatorio es cometido por un servidor público, ya sea por acción u omisión, o bien, si éste no muestra la debida diligencia reclamada en varios tratados internacionales, así como la inhabilitación para el empleo o cargo público por un período de dos a cuatro años.

Dada su naturaleza, este delito se perseguirá por querrela y el perdón del ofendido sólo será procedente cuando se haya reparado totalmente el daño causado a la víctima. Lo anterior en virtud, de que la legislación ya prevé actuaciones por oficio en situaciones sancionables con medidas de carácter administrativo por instancias como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación o, en su defecto, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos los cuales a su juicio pueden aconsejar proceder penalmente a la víctima y para ello se tendrá un mejor respaldo como el que prepara esta iniciativa.

La sanción que se ha establecido para las conductas delictivas señaladas tiene un rango que va desde los seis meses a seis años de prisión o de mil a tres mil quinientos días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad. Como ya se mencionó, en los tipos más graves será siempre aplicable la pena privativa de la libertad, sin menoscabo de otras medidas que determine la o el juez.

Asimismo se propone que quien en el ejercicio de sus actividades públicas, profesionales o empresariales, niegue o restrinja el acceso a bienes o servicios a que tuviere derecho una persona motivado en la discriminación tendrá la misma sanción, además de la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio de que se trate, por un período de uno a cuatro años, lo que equivale a la clausura de un local comercial.

Finalmente se añade el considerar como ventaja en los delitos de homicidio y lesiones al hecho en que se actúe motivado en la discriminación, lo cual es una agravante de ambos delitos ya que se trata de un crimen de odio. En todo caso, la carga de la prueba recae en el agente discriminador.

b) Toda vez que la reforma sustantiva penal por sí sola no garantiza la aplicación de la sanción a las conductas discriminatorias, es que se propone que además de practicarse todos los exámenes periciales correspondientes, el Ministerio Público y sus auxiliares realizarán la investigación del delito de discriminación de acuerdo a un Protocolo de actuación, que será incorporado al Código Federal de Procedimientos Penales. Lo anterior conlleva a generar parámetros y modelos muy claros de investigación de las conductas discriminatorias, lo cual coadyuvará a la no impunidad de este delito.

Tal proceder se debe precisamente a la invisibilidad y prejuicios que habitan en el mismo sistema de justicia en forma de prácticas discriminatorias cuyo resultado se traduce en una re-victimización,

reafirmante de la vulnerabilización social. Cabe aclarar que aquí se recurre al término víctima por tratarse de una materia penal. La elaboración de un Protocolo se erige entonces en un importante instrumento para revertir dichas prácticas y para generar datos destinados a nutrir a las políticas públicas.

Para llevar una correcta armonización con respecto a este tema, se propone garantizar, como parte de un debido proceso, que se brinde asistencia a las víctimas con traductor o intérprete, de acuerdo a sus circunstancias personales.

c) El tercer aspecto de la iniciativa se enfoca a fortalecer la norma reglamentaria que es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, porque de ella se derivan directrices para la orientación de las acciones de política pública en áreas sensibles.

Aún y cuando dicha ley emana de la reforma constitucional de 2001, que introdujo en el tercer párrafo del Artículo Primero Constitucional, la nueva reforma a la Carta Magna en materia de Derechos Humanos obliga a expresar este trascendental paso, debido a la repercusión política y jurídica que conllevará para este Derecho protector de los demás derechos fundamentales. Para dimensionar la relevancia por el cambio de la naturaleza y el nuevo papel constitucional que emerge con la introyección de los Derechos Humanos y su consecuencia sobre el Derecho a la Igualdad y no Discriminación que le vértebra, se propone subrayar el hecho, ya que hasta la fecha, sólo se consideraba, como una mención de los tratados internacionales y ahora representa un tácito acuerdo nacional.

Bajo esta consideración se hace la modificación relativa a lo que es discriminación especificando concretamente las prácticas o conductas que se consideran discriminación, estableciendo la acción, motivos, efecto o resultado de las mismas.

Para hacer congruente esta reforma con el nuevo capítulo de Derechos Humanos y las Garantías de la Carta Magna, se propone que son supletorios a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación entre otros ordenamientos legales aplicables como los tratados internacionales en materia de discriminación de los que México sea parte, los que tienen que ver con derechos humanos y contra el racismo.

Por una correcta armonización legislativa en todo el cuerpo de la Ley en comento, se deja de hablar de grupos de personas, término que es incorrecto, para hablar de varias personas o población.

Otro de los aspectos que con esta iniciativa se revisan es el de la precisión y ampliación que permita dejar claro que ninguna conducta discriminatoria es permitida, para lo cual se propone ampliar el catálogo de éstas. Así por ejemplo, se especifica que impedir, limitar, restringir el acceso a la procuración e impartición de justicia, a la coadyuvancia y a la reparación del daño, es una conducta discriminatoria; pues en muchas ocasiones, sobre todo en los casos de homicidios de personas transexuales, se impide coadyuvancia a quienes no son familiares directos de la víctima, aún cuando sean víctimas indirectas. Asimismo, la reforma de algunas fracciones tiene que ver con procurar una mejor redacción que permita adecuar la Ley conforme a lo que México se ha comprometido en los tratados internacionales en la materia.

Las proponentes afirman que los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la

eliminación de dichos obstáculos y en virtud de que se trata claramente de un mandato hacia los poderes públicos para que adopten políticas dirigidas a lograr la igualdad efectiva o real, existe en relación a este precepto una deficiencia acerca de qué debe entenderse por la indicación de “remover” los obstáculos que impiden la igualdad material. De ahí que se reforma gran parte del articulado relativo a las medidas positivas de carácter temporal y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, buscando una adecuación uniforme.

Un cambio importante es el que se plantea al no establecer un catálogo específico de medidas compensatorias, sino que se atiendan éstas de manera general a las personas comúnmente discriminadas, sin que la Ley sea limitativa, sino que por el contrario se permita una variedad de acciones afirmativas. Así es que las proponentes señalaron las características que debe tener toda medida de este tipo, para así evitar su confusión con los derechos a los que están encaminadas a hacer cumplir, al hacer la distinción de que una medida es el medio para garantizar un derecho o un conjunto de ellos.

Se estima pertinente ampliar el objeto del Conapred, como ente rector en la materia, para que en coordinación con la instancia autónoma responsable de hacer las mediciones nacionales que es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se lleve un mejor pulso del fenómeno estipulándose así en la Iniciativa que se reconozca su tarea de dictar los criterios a prevalecer en los sistemas de información oficial que son utilizados a su vez para regir el perfil de las políticas públicas, con ese cambio se pretende además facilitar la aplicación de las metodologías diseñadas para vigilar el cumplimiento de los instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos que han venido proyectando instancias como la de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas en Derechos Humanos y los datos requeridos para el Examen Periódico Universal de Comités de Tratado en lo que toca al tema de la discriminación.

Se propone ampliar las atribuciones que tiene el Consejo para el cumplimiento de su objeto para estipular que le corresponde dar difusión al contenido de la Carta Magna y del Código Penal Federal, en lo relativo a los derechos humanos y la no discriminación; asimismo y con la finalidad de que las dependencias del Ejecutivo de la Unión integrantes de la Junta de Gobierno tengan un papel efectivo y realmente transformador en la ejecución de políticas públicas con impacto cierto en el combate contra la discriminación, el Consejo tendrá la atribución de recibir anualmente el informe de cada dependencia respecto de la rendición de cuentas en materia de prevención y eliminación de la discriminación en el que se indicarán los montos presupuestales designados para tal fin, los objetivos planteados y los logros alcanzados.

Se propone que a la Junta de Gobierno se incorporen dos representantes más del Poder Ejecutivo Federal que son cruciales en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas dirigidas a combatir la discriminación, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, asimismo con la finalidad de generar el equilibrio necesario que requiere dicha Junta, se amplía el número de integrantes designados por la Asamblea Consultiva a siete.

Las proponentes manifiestan también que existe en la sociedad una alta expectativa de que el gobierno sea el principal promotor del combate a los prejuicios y estereotipos, lo que hace necesario elevar el nivel de incidencia del Conapred, a efecto de avanzar en la consolidación de una política de Estado. En México, uno de los problemas más frecuentes para identificar los contornos precisos de la legislación y la lucha institucional contra la discriminación reside en la dificultad de situarla en la agenda de la vida pública, es decir, en colocarla en el mapa de las acciones estatales y sociales.

En la iniciativa se fijan los requisitos específicos que debe cubrir quien sea titular de Conapred, que atiendan a la peculiaridad propia del cargo, como ser ciudadana o ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su nombramiento, poseer conocimientos amplios en la problemática de la discriminación y su prevención, en derechos humanos y del marco normativo vigente en dichas materias; gozar de buena reputación, trayectoria en el combate contra la discriminación, tener comprensión, compromiso y capacidad probada respecto del concepto amplio del tema, no haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, ambientales, o aquellos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, la vida y la integridad corporal o contra la libertad, ni haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; no haber desempeñado cargo alguno en los órganos de impartición de justicia, partido político o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años anteriores al día de su designación; no ser cónyuge o pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los integrantes de la Junta de Gobierno; no tener litigios pendientes con el Consejo o los organismos autónomos de derechos humanos; no ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no haber prestado servicio en las fuerzas armadas.

Las proponentes también señalan que todo esfuerzo por convertir una vivencia sólida y real la igualdad de todos ante la ley y la sociedad, merece un aplauso y reconocimiento. De este modo, en la presente iniciativa, se crea uno para quienes promuevan acciones contra la discriminación y son capaces de atreverse a plantear lo que se ha invisibilizado en el sistema normativo y social: la discriminación existe en cualquier ámbito y quien, en su actividad productiva, genere acciones incluyentes y de combate a este flagelo se hará acreedor a tan digno reconocimiento, adicional a la reducción de contribuciones tributarias que el Código Fiscal Federal ya prevé.

También se propone crear el Premio Nacional contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”, la intención de fincar esta presea cumple con una función central en la estrategia porque le apuesta a hacer de la diversidad y su respeto un valor sumamente apreciable, pero además porque busca insertar una guía ética en el factor educativo y cívico de esta tarea de transformación cultural. La contracara de las conductas discriminatorias que meritorias de políticas deliberadas de avergonzamiento, reproche y desaprobación, debe complementarse con una mirada en sentido positivo al más alto nivel posible.

d) Se propone agregar el concepto discriminación en la lista de fenómenos sociales de los que se encarga el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de esta manera el estudio de la discriminación se añade a la complejidad de una realidad conformada por temas como los de población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, discriminación, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda.

La desigualdad exige que la política social del Estado (la que lidia directamente con el fenómeno de la pobreza y la desigualdad de ingresos) acrecenté la cohesión social definida sobre la base del derecho a la no discriminación. Si tal derecho es primero, una protección contra el desprecio y la exclusión sociales, y luego, una llave de acceso para el ejercicio del resto de derechos de una sociedad democrática, las políticas requieren funcionar con propósitos declarados de igualdad.

En conclusión la iniciativa en estudio incorpora el análisis de las repercusiones éticas y jurídicas de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, la cual exige respuestas de gran alcance para la reconstrucción del tejido social, mediante el fortalecimiento del marco legal y la implementación políticas públicas encaminadas a desaparecer la cultura basada en un individualismo excluyente que daña el respeto por la dignidad de las personas y con ello las reglas

de convivencia de la vida cotidiana, instalada y operando desde las instituciones del Estado y de la sociedad porque es re-productora de desigualdad, pobreza y violencia.

Menciona que no basta con admitir la plena vigencia del conjunto de Derechos Humanos, si no que es necesario reafirmar el criterio de que éstos son exigibles sin excepciones y fortalecer su institucionalidad con conceptos, procedimientos e instrumentos que brinden una respuesta efectiva, diligente y adecuada frente a la discriminación presente en la vida cotidiana causada por estigmas y prejuicios que impregnan, también, los servicios que presta el Estado en ámbitos como salud, educación, procedimientos del sistema de justicia, oportunidades laborales, diseños arquitectónicos y trazos urbanos, funcionalidad de los medios de transporte y hasta la adaptación o el uso comercial de los avances tecnológico.

En suma, un avance legislativo de vanguardia que permite transitar desde la ley a un México sin discriminaciones, lo que deberá traducirse en una población igualitaria y gobierno respetuoso y garante de dicho dicho.

III. Análisis y consideraciones

Primera. El verdadero alcance de fenómenos profundamente arraigados en la sociedad es una tarea intelectual difícil. Es lo que sucede con la discriminación, un fenómeno social que es parte – aparentemente– inamovible de la cultura humana. De hecho, no se trata de un rasgo que refleja el grado de desarrollo de una sociedad o de un fenómeno coyuntural que responde a determinadas condiciones históricas. Su existencia parece estar ligada a factores que son propios de la naturaleza humana, así como de los condicionamientos que surgen de la vida colectiva. Más bien, lo que es interesante de resaltar es la fuerza que la discriminación alcanza en determinadas sociedades, así como el impacto que tiene en las leyes y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular.

De hecho, en la vida social opera una multiplicidad de formas de discriminación, muchas de ellas imperceptibles para los mismos actores cuyas ideas y comportamientos inspiran. El inconsciente ocultamiento o invisibilidad que adquieren muchas veces ciertas modalidades de discriminación, debidos a las creencias o ideologías que prevalecen por cortos o largos períodos en las sociedades humanas, además de sorprender, muestran la relevancia de sus condicionamientos sociales.

En todas las sociedades existen fuertes cargas de discriminación que actúan con diferentes pesos, según los casos y las circunstancias de su manifestación. Lo cierto es que, en la medida en que se suscitan corrientes “homogeneizadoras”, lo habitual es el desencadenamiento de fuerzas contrapuestas que apuntan a la “diferenciación”, a generar “distinciones” y, como resultado, a crear líneas de separación. Es en este marco que opera la discriminación, cualquiera sea el fundamento en el cual se sustenta: racial, ideológico, político, de género, religioso, etc.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la discriminación, hacer vigente dicha prohibición requiere de un proceso de reforma no sólo legislativa, sino de la política pública, que permita que efectivamente en la diferencia todas y todos los mexicanos sean iguales ante la ley, pero también en la práctica, en la realidad, en lo cotidiano.

Se debe realizar una seria transformación en diversos ordenamientos legales que permitan que el derecho a la no discriminación contenido en la Carta Magna y en un gran número de Tratados Internacionales suscritos y ratificados por México, por ello esta comisión dictaminadora coincide con la iniciativa y emite el presente dictamen.

Segunda. Esta comisión dictaminadora coincide plenamente con el contenido de la iniciativa materia del presente dictamen, en el sentido de que legalmente deben generarse herramientas eficientes y suficientes para prevenir y combatir la discriminación.

Desde que se recibió la iniciativa las y los diputados integrantes de esta Comisión de Justicia se han avocado al análisis de la misma, recibándose aportaciones importantísimas que han permitido llegar al presente dictamen.

Antes de entrar al análisis estrictamente técnico-jurídico creemos pertinente de manera introductoria desglosar el término discriminación, que tiene su origen en la palabra latina *discriminatio*, cuyo significado es el de distinción, separación. A la vez, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, discriminar conlleva tres significados: uno, “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra”; dos, “dar trato de inferioridad a una persona o colectividad, por motivos raciales, políticos o religiosos, etc.”; y, tres, “apreciar dos cosas como distintas o como desiguales”.

La discriminación constituye un fenómeno social que ha suscitado una permanente atención en el campo de las ciencias sociales, especialmente en el de la sociología y la psicología. En general, la sociología ha tratado la discriminación en el marco de teorías sobre las relaciones étnicas y raciales. La mayoría de los análisis sociológicos han enfatizado los patrones de dominación y opresión, consideradas como expresiones de luchas por poder y privilegios. La psicología social ha analizado la discriminación en relación con el prejuicio, y éste, a su vez, con tipos de personalidad.

Teorías psicoanalíticas señalan una clase de personalidad autoritaria como la más tendiente a manifestar actitudes inflexibles asociadas con el prejuicio. En un amplio margen, la definición social científica más extendida del fenómeno de discriminación coincide con la ofrecida por el Diccionario de la Academia, en el sentido de definir la relación con “el otro” de manera asimétrica, es decir, de superioridad-inferioridad. Es lo que resalta Fairchild al definir el concepto como el “trato desigual dispensado a grupos que tienen un status en principio igual”. En esa misma línea se manifiesta Alan Birou, quien, en el *Dictionnaire Practique des Sciences Sociales* (mencionado en el Diccionario publicado por la UNESCO), destaca lo siguiente: “... se dice que existe discriminación social cuando, en un grupo o en una sociedad, una parte de la población recibe un trato diferente y desigual con relación al conjunto”, a lo que agrega: “En principio y en derecho, la parte que sufre la discriminación se encuentra en el mismo estatuto legal que las otras... Pero, en la práctica, resulta lesionada en sus derechos, privada de los beneficios comunes o vinculada a obligaciones particulares”.

Dado que estas consideraciones conceptuales no abrigan otra finalidad que optar por un marco analítico para orientar eficazmente la observación de manifestaciones discriminatorias más usuales que operan en la realidad, es conveniente hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, es importante distinguir entre la discriminación que se expresa en la relación individual y la que se presenta como un fenómeno social. En este caso, se trata del desagrado, la subestimación o descalificación que una persona siente por otra persona como individuo singular. Es un tipo de relación, o más precisamente de discriminación, netamente interindividual.

Un segundo aspecto tiene que ver con la relación que comúnmente se establece entre la discriminación social y el prejuicio, como ya se ha mencionado. La discriminación debe ser considerada como una directa expresión de los prejuicios existentes en un colectivo determinado. En este orden, son los prejuicios los que determinan los comportamientos discriminatorios que llevan a justificar las acciones de exclusión del otro. Cuando se ha tratado de sustentar tal exclusión por diversos elementos, como los de carácter biológico, tal como el de la raza superior esgrimido

por el nazismo, el destaque del papel de los prejuicios ha permitido avanzar hacia las auténticas raíces de la discriminación social. Aun cuando se ha reconocido el papel relevante que desempeñan los prejuicios en generar diferentes formas y grados de discriminación, y en particular el de justificarlas, es necesario alertar que en el ámbito de la sociedad se da una variedad de “prejuicios” que no desencadenan comportamientos sociales discriminatorios, y viceversa, situación que no debe ser ajena en el ámbito de la justicia.

Tercera. Una consideración no menos significativa para el entendimiento de la discriminación como un fenómeno social tiene que ver con la perspectiva teórica a partir de la cual se le examina e interpreta. En otros términos, la explicación que se adopte respecto a la naturaleza y al funcionamiento de las sociedades, marca el fondo y el alcance que puedan atribuirse a fenómenos colectivos como el de la discriminación.

Cuando se trata del paradigma estructural-funcionalista, el punto de partida es que toda sociedad constituye un sistema en equilibrio. Por consiguiente, cualquier situación de cambio es considerada como un estadio meramente transicional al que le sigue necesariamente el estadio donde la sociedad readquiere su condición natural de estabilidad, sea en su estadio original o con algún grado de modificación; es decir, un grupo de valores fundamentales que se suponen aceptados por todos o por la mayor parte de los integrantes de la sociedad, que determinan la forma de cada sistema social particular. En esta cosmovisión funcionalista, la consideración de la discriminación social parte de un supuesto claramente conservador que, sin excluir su rechazo desde una perspectiva más bien ética, termina simplemente “explicando” su existencia y función.

Una interpretación muy distinta surge cuando la visión de la sociedad se sustenta en la idea de una realidad donde el conflicto mantiene una vigencia permanente. El asumir que el conflicto constituye “un componente permanente de toda sociedad” y que explica su dinámica interna, supone reconocer que la realidad social se caracteriza por la existencia de una permanente situación de divergencias. Es lo que se percibe en los conflictos raciales; en las manifestaciones más agudas de estos conflictos, el logro de los objetivos de una parte puede realizarse solamente con la eliminación de la contraparte como sujeto activo, o sea, quitándole todo poder o, incluso, todo derecho.

El análisis de la discriminación por motivo o prejuicio de raza, o más adecuadamente de etnicidad, como lo han destacado algunos/as autores/as, brinda igualmente la oportunidad de observar el valor explicativo de la perspectiva de conflicto, en el que el poder adquiere una especial resonancia.

Lo expuesto lleva a aceptar la idea de que el tema de la discriminación se encuentra estrechamente ligado a hechos tales como la heterogeneidad de todo sistema social, entendida como la existencia de la disparidad de intereses, posiciones de influencia y recursos, la incidencia de las relaciones de poder y la dinámica de conflicto de la sociedad.

En suma, la discriminación supone necesariamente la presencia de dos o más partes y, por tanto, una que discrimina y excluye, y otra que es discriminada y excluida.

Pero, tal como se indicó con anterioridad, cuando se dan las situaciones de prejuicios entre partes, que suponen una hipotética relación de asimetría, la discriminación puede no darse o manifestarse al punto de pasar desapercibida, marcadamente atenuada o, incluso, ofreciendo condiciones espontáneas de marginación u ocultamiento de quiénes son sujetos de tal calificación. Por un lado, es el margen de desigualdad de poder que media en esta relación el que alimenta el grado de impacto que socialmente produce la discriminación; y, por otro, la capacidad del grupo discriminado de “tomar conciencia” de la situación y alcanzar los recursos necesarios (ideológicos,

políticos, legales y materiales) para entablar la lucha por revertir la situación de desigualdad que lo mantiene en la posición de subordinación.

El fortalecimiento que han venido adquiriendo algunos movimientos como los indígenas, los que reivindican la igualdad de género, o los que pugnan por los derechos de la diversidad sexual, en las últimas décadas, constituye una señal inequívoca no solamente del hecho de estar dándose un fortalecimiento de auto-concientización de esta parte de la sociedad, sino también de contar con crecientes márgenes de acceso y control de una importante cuota de recursos de poder (participación política, acceso a los medios de comunicación masiva, emergencia de cuadros competentes de liderazgo, inserción creciente de la mujer en el mercado laboral, etc.).

El esquema analítico sumariamente presentado en los puntos anteriores brinda elementos conceptuales que permiten un seguimiento de la variedad de formas de discriminación que se dan en las sociedades. Ahora bien, en este análisis se pretende examinar las manifestaciones actuales más notorias de la discriminación, esas que dieron con el viraje político hacia la democratización y, que finalmente produce los efectos de construcción de una nueva ciudadanía. De una ciudadanía que se apropia de sus derechos y los hace valer, y ante ello la ley debe brindar las herramientas para lograrlo plenamente.

Cuarta. Bajo la premisa de que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y en derechos, el marco internacional de los derechos humanos busca incidir para que en todos los ordenamientos legales se integren a los valores universales que los Estados se han comprometido a promover, proteger, garantizar y cumplir. Los principios de igualdad y el de no discriminación, son vitales.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la búsqueda de la igualdad de jure y la eliminación de todas las formas de discriminación, ha sido una constante que promueve, que ninguna persona en el mundo permanezca sin ejercer este derecho, y que acceda a los beneficios sociales, económicos, culturales o de otra índole que le hayan sido negados por discriminación, desprecio o exclusión.

Es así como los principios de igualdad y no discriminación se proponen no sólo incorporarse a las normas que regulan la vida del país, sino que va más allá, plantea una transformación en las estructuras políticas, sociales y culturales para que efectivamente todos los seres humanos seamos libres e iguales en dignidad y derechos.

La discriminación constituye la principal barrera para un desarrollo en igualdad de condiciones. Por ello, se reconoce que a pesar de la promoción y existencia de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, siguen siendo objeto de importantes actos de discriminación.

México ha hecho esfuerzo legislativos importantes en la materia, ahí tenemos las modificaciones constitucionales de los artículos 4º, ocurrida en 1974, que incluyó el principio de igualdad mujer-hombre; y la reforma al artículo 1º constitucional, en 2001, al establecer el derecho a la no discriminación.

Posterior a dichas reformas constitucionales el Congreso de la Unión aprobó, en junio de 2003, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuya finalidad es que el Estado promueva la igualdad real y elimine los obstáculos que limitan esta igualdad; también considera medidas para prevenir la discriminación en los campos educativo, laboral, de salud, político y de justicia; esta Ley incorpora por primera vez en el sistema jurídico mexicano, las llamadas medidas de acción afirmativa que promueve el artículo 4º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas

de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), definidas como aquellas medidas de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres. Estas disposiciones se encuentran señaladas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, que deberán adoptar los órganos públicos y las autoridades federales, mismas que coincidiendo con la Iniciativa materia de este Dictamen es necesario reforzar.

Su peso específico y de ahí la relevancia que tiene la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual representa un cambio fundamental, una nueva mirada para analizar e interpretar no sólo la propia Carta Magna, sino cada uno de los elementos que componen nuestra ingeniería jurídica y que aún con los avances del proceso legislativo en marcha, es imperioso modernizar instituciones, revisar facultades, definir atribuciones y responsabilidades claras, límites al accionar, posibilidades de articulación, cooperación y coordinación operables efectivamente en la realidad. Por supuesto que en el tema de discriminación, también brinda un giro importante al haberse reformado el párrafo quinto del artículo primero, relativo a la prohibición de la discriminación en el país.

No debe soslayarse en la vida jurídica de México la importancia que tienen las distintas recomendaciones emitidas en el ámbito internacional e interamericano de derechos humanos, ya sea que vengan dictadas por algún relator temático o por los propios Comités de Tratado, quienes han insistido en sus diversas resoluciones, sobre la responsabilidad de los Estados y sus gobiernos en hacer posible el ejercicio pleno de los derechos sin discriminación.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General 28 del año 2000, insistió que los Estados son responsables de asegurar el disfrute de derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna (Párrafo 3).

En el mismo sentido se pronunció la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 2003/45 de fecha 23 de abril del 2003, al insistir que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan de forma diferenciada para las personas, y que éstas pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida, tales como: la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos (Párrafo 11 del Considerando).

En el ámbito interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza en el artículo 24 que “todas las personas son iguales ante la ley” y establece un conjunto de obligaciones que los Estados deben cumplir para hacer posibles los derechos reconocidos en esta Convención. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha exigido a los Estados Parte a través de diversas recomendaciones, que la legislación nacional contemple la protección de este derecho, como es el caso del Informe número 4/01 caso 11.625.

Muy recientemente (9 de marzo de 2012) el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en las observaciones finales que hizo a México respecto de los informes periódicos números decimosexto y decimoséptimo, le hace recomendaciones específicas al Estado mexicano de las cuales se resalta la falta de legislación interna que tipifique como acto punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio, toda incitación a la discriminación, así como todo acto de violencia motivado en la discriminación.

Es por todo ello que esta Comisión de Justicia coincide en que es pertinente, oportuno y necesario aprobar la iniciativa que aquí se dictamina.

Quinta. A la vez de que se atiende a las recomendaciones internacionales a las que ya se hace referencia, es de destacar que la iniciativa en estudio realiza una amplia armonización legislativa en relación a los instrumentos jurídicos internacionales que a continuación se enlistan :

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial
- Convenio 111 sobre Discriminación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Declaración y Programa de Acción de Durban
- Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género.
- Resolución de la Asamblea General de la ONU: Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad
- Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas Privadas de Libertad en las Américas
- Resolución de la Asamblea General de la OEA: Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género

Así también damos cumplimiento en la legislación interna a los principios y postulados señalados en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en materia de derechos humanos y, en particular, en el derecho de todas las personas a la no discriminación.

Sexta. Para esta Comisión dictaminadora resulta trascendente resaltar que de nada sirven las leyes si éstas no alcanzan a todas las personas, si éstas son en la práctica ciegas ante la desigualdad, si éstas no son generales y de interés público, si no corrigen la labor gubernamental, si son permisivas a los privilegios basados en el estigma y el prejuicio, si no son parejas considerando la diversidad existente. A un Estado democrático y republicano no le son útiles las normas que, por acción o por

omisión, no favorecen el respeto y la corresponsabilidad entre la totalidad de los individuos bajo su jurisdicción.

La discriminación hace precisamente eso: separar sin que existan razones justas el alcance de la aplicación y protección de las leyes para cierta población, negándoles sustantivamente el goce de sus derechos fundamentales, aunque en lo formal éstos se expresen, y permitiendo con ello la prevalencia de privilegios para unos cuantos. Por ese motivo, desde su nacimiento, los Derechos Humanos respaldan su carácter universal en la prevención y eliminación de esta reprochable actitud ante el Derecho, convirtiéndolo en un imprescindible sello inscrito en todo tratado internacional en la materia.

El derecho constitucional no puede comprenderse en este nuevo siglo sin el deliberado y contundente activismo del Estado contra este flagelo humano, no sólo en el espacio legislativo e institucional sino primordialmente en el educativo, donde se construye la ciudadanía. La reciente Reforma en materia de Derechos Humanos hace un tránsito de enorme magnitud en el renglón de la educación formal, al modificar el Artículo Tercero Constitucional, sin embargo, este proceso es, a todas luces, insuficiente para realizar la transformación cultural requerida para aniquilar la profundidad de la discriminación.

Estado y sociedad deben darse instrumentos concretos y eficientes para propiciar la urgente recomposición del tejido social, sobre renovadas bases de reconocimiento a las visibles diferencias identitarias que constituyen la vida nacional, y hacerlo, en sintonía con un contexto democrático cuyo apego a los Derechos Humanos resulta ya de sí incuestionable e irreversible. Cualquier tardanza en incorporar el elemento central de la no discriminación que trae consigo este nuevo paradigma jurídico conlleva altos costos, no sólo porque deja intactas las estructuras sobre las cuales se sostienen las ancestrales brechas de la desigualdad, sino porque implica avalar la rearticulación de relaciones de poder que merman la confianza en la aplicación justa y cobertura general de las leyes. Es así que esta Comisión de Justicia coincide plenamente con la Iniciativa que se dictamina.

Séptima. Apenas el 16 de abril de 2012 el Ejecutivo Federal en Diario Oficial de la Federación, publicó el Acuerdo por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012, como un programa institucional, con el objeto de establecer las bases de una política pública orientada a prevenir y eliminar la discriminación, hace referencia a la situación de la discriminación en México y se plantea objetivos para erradicarla.

Por su parte el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de distintos jueces federales ha dictado importantes sentencias en lo referente a la discriminación y la obligación de abatirla, ahí está por ejemplo la sentencia 2/2010 que hace un análisis profundo en este tema por lo que respecta a homosexuales y lesbianas, o la jurisprudencia que a continuación se transcribe.

Registro No. 164779

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Abril de 2010

Página: 427

Tesis: 2a./J. 42/2010

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Igualdad. Criterios que deben observarse en el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de dicha garantía. La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.

Así las cosas, este poder legislativo por su parte con las reformas que plantea en este dictamen también está cumpliendo con su obligación de garantizar plenamente el derecho a la no discriminación.

Octava. Para las y los diputados integrantes de esta Comisión de Justicia, el factor principal para atacar las causas de un problema de raíz ética y cultural, como lo es la discriminación, es emprender un trabajo deconstructivo eminentemente educativo. A partir de la reforma al Artículo Tercero constitucional en materia de Derechos Humanos resulta esperable que el país irá dando un giro trascendental y efectivo en este rumbo.

Se reclama del papel educativo, y sobre todo, disuasivo del derecho penal, con el propósito de emitir un mensaje claro a través de la tipificación del delito de discriminación en el sentido de que la dignidad de las personas, que es el bien a tutelar, vale demasiado y que discriminar en este país sí tiene consecuencias.

Al tipificarse en un ordenamiento de fuerte carácter, como lo es Código Penal Federal, se ofrece la señal más contundente del consenso social que rechaza todo tipo de discriminación. Ya en varios códigos penales locales ha sido incorporada esta falta antisocial e irracional, lo cual convalida una necesidad general por detener actitudes que dañan amplia y profundamente como lo es la conducta discriminatoria, de manera tal que en esta propuesta se establece el vínculo con la ley reglamentaria, LFPED, que en sus artículos 4 y 9 ya la especifica de manera enunciativa.

Obviamente, ante la evidencia de que se trata de un comportamiento muy propagado entre toda la población por el que cualquier persona puede, en un momento dado, ser objeto de alguna conducta discriminatoria, y ante la aguda situación crítica del sistema penitenciario que priva en el país, se da preferencia a medidas de justicia alternativa que obligarían a pagar multa, pero además a reconocer que la reparación del daño, forzosamente, se tiene que dar con trabajo en favor de la comunidad dirigido a la o las personas discriminadas, aunado a un taller que el agente discriminador tomará en materia de discriminación e igualdad, con énfasis en la discriminación que cometió. Por su parte, la privación de la libertad será una medida aplicable para los casos que, a juicio del juez, sean de una magnitud más severa o en algunos ineludibles.

En este último tenor se encuentran conductas tales como las de dar financiamiento o soporte material a actividades que tengan como propósito discriminar, y mucho más la de fundar o dirigir cualquier organización o red social que tenga por objeto la discriminación. La pena será agravante en los casos de terrorismo o en acciones de carácter paramilitar.

Ante el panorama de violencia abierta que nos inunda, mediante comportamientos que van desde el acoso u hostigamiento laboral o escolar (mal llamado bullying), hasta los crímenes por odio, resulta imprescindible visualizar a la incitación a la violencia como una conducta discriminatoria digna de penalización y rechazo. Hacia el mismo punto se encamina el hecho de difundir información públicamente o emitir opiniones y comentarios cuyo contenido tenga la abierta intención de denigrar a una o varias personas con base en la discriminación.

Por supuesto que también se incluye la acción de excluir o establecer un trato diferenciado y desigual para evitar u obstaculizar que alguien acceda a algún derecho, servicio, bienes o lugares de los que gozan el resto de las y los ciudadanos, que es una conducta típica de este delito. En total, se dejan especificados siete tipos penales por discriminación, ya que la negación o afectación del empleo, labor o trabajo de alguien por un motivo discriminatorio, se resalta de manera especial, para hacerse proceder sólo en caso de que el empleador se niegue a cumplir con una sanción previa que provenga de autoridad administrativa.

Si en general, los actos discriminatorios son rechazables, lo son aún más aquellos que se dan al cobijo de las instituciones del Estado. Por ello, en esta iniciativa se contempla incrementar en una

mitad la pena en su mínimo y máximo, si un acto discriminatorio es cometido por un servidor público, ya sea por acción u omisión, o bien, si éste no muestra la debida diligencia reclamada en varios tratados internacionales, así como la inhabilitación para el empleo o cargo público por un período de dos a cuatro años.

Dada su naturaleza, este delito se perseguirá por querrela y el perdón del ofendido sólo será procedente cuando se haya reparado totalmente el daño causado a la víctima. Lo anterior en virtud, de que la legislación ya prevé actuaciones por oficio en situaciones sancionables con medidas de carácter administrativo por instancias como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación o, en su defecto, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos los cuales a su juicio pueden aconsejar proceder penalmente a la víctima y para ello se tendrá un mejor respaldo como el que prepara esta iniciativa.

La sanción que se ha establecido para las conductas delictivas señaladas tiene un rango que va desde los seis meses a seis años de prisión o de mil a tres mil quinientos días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad. Como ya se mencionó, en los tipos más graves será siempre aplicable la pena privativa de la libertad, sin menoscabo de otras medidas que determine la o el juez.

Asimismo se prevé que quien en el ejercicio de sus actividades públicas, profesionales o empresariales, niegue o restrinja el acceso a bienes o servicios a que tuviere derecho una persona motivado en la discriminación tendrá la misma sanción, además de la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio de que se trate, por un período de uno a cuatro años, lo que equivale a la clausura de un local comercial.

Finalmente se añade el considerar como ventaja en los delitos de homicidio y lesiones al hecho en que se actúe motivado en la discriminación, lo cual es una agravante de ambos delitos ya que se trata de un crimen de odio. En todo caso, la carga de la prueba recae en el agente discriminador.

Toda esta serie de medidas penales que se inscriben, cierran la pinza propiciada por otras instancias, como el Conapred, a las que la ley otorga normar actitudes no sólo en el terreno de la acción pública sino también en el ámbito privado.

En México, la defensa de los derechos humanos se ha concentrado en la protección de la integridad de las personas contra los abusos del poder estatal, dejando en el espacio privado de la sociedad un terreno sujeto a menos escrutinio legal, donde son más frecuentes e impunes las prácticas discriminatorias.

Por ello, la prevención y eliminación de la discriminación exige una poderosa acción institucional capaz de intervenir también en relaciones que generalmente se consideran privadas o parcialmente privadas, en donde el papel disuasivo de la intervención penal es imprescindible. La autoridad ya existente en este terreno administrativo debe ser reforzada con la inclusión de sanciones efectivas y disuasorias en el ámbito privado, e incluso animar el impulso de políticas de avergonzamiento hacia los agentes discriminadores.

Esta reforma busca un equilibrio entre las sanciones y penalizaciones, y las acciones educativas e informativas, sobre todo a raíz de la reciente Reforma al Artículo Tercero Constitucional en materia de Derechos Humanos. La lucha contra la discriminación es fundamentalmente cultural y educativa, y marginalmente represiva, aunque no por ello menos comprometida en este terreno.

Aquí se reconoce que la discriminación, resguardada bajo el manto de la impunidad cultural, no puede hacerse equivaler a conductas inofensivas o a actos de escasas consecuencias, ya que consiste en acciones u omisiones que dañan a las personas en entidades tan valiosas como el ejercicio de sus derechos y sus oportunidades en la vida. Su especificidad es que es un fenómeno que tiene severo daño al engendrar discordia y hacer nugatorios otros derechos (civiles, políticos y sociales) y limitar el horizonte de libertades de quienes la padecen, afectando su calidad de vida y sentido de pertenencia, por lo tanto debe adquirir el estatus de delito.

Actualmente Conapred es, como lo orienta la misma Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, una institución más conciliadora que represiva, y más habitante de las políticas del desarrollo que usurpadora de la provincia de la protección de los derechos humanos. A pesar de que sus procedimientos de queja y reclamación, junto con su capacidad de imponer medidas administrativas, le permiten ser efectiva en el combate a actos específicos de discriminación, se requiere cubrir el espacio de la fuerza coercitiva.

Siendo la no discriminación un derecho fundamental, y estando en el centro de nuestra problemática de la desigualdad y la fragmentación social, habría que recordar lo que con frecuencia sostienen los expertos internacionales en la materia: la discriminación no sólo merece una condena, sino que exige una alternativa.

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

A lo largo de la ruta antidiscriminatoria, México se guardó una cautela excesiva respecto a uno de los renglones más violentos y terribles de discriminación: el espacio laboral. Al paso del tiempo, se exige una tendencia diferente y un reconocimiento igualmente válido al de las luchas temáticas por otros compartimentos de discriminación en nuestra sociedad, y por ende, esta iniciativa pretende reforzar la sanción a un mecanismo de exclusión que niega abiertamente y hace infructuosa la tarea del gobierno por un marco de trabajo decente, en caso de no acatarse a la autoridad administrativa.

La necesidad de proteger, defender y reparar la dignidad de las personas contra el daño material y moral derivado de conductas discriminatorias o del odio basado en prejuicios fóbicos, entre otras, es la finalidad de un tipo penal de discriminación.

Hay importantes razones para concluir en la necesidad de la vía penal, siquiera para las formas de discriminación respecto de cuya represión ya se ha alcanzado mayor consenso y a que nos obligan los instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país. En efecto, cuando se trata de la instigación al odio, las injurias y las conductas discriminatorias, sus autores son muchas veces difícilmente identificables por la víctima y sólo pueden ser individualizados a través de la indagación del aparato penal, que dispone de los instrumentos para ello.

Del mismo modo, la negación de acceso, servicios o prestaciones supone, generalmente, una posición de poder del agente discriminador, difícilmente enfrentable por la víctima por la vía administrativa. O bien, la estructura del proceso administrativo, su lentitud y sus costos, hacen ilusorio un amparo efectivo de la persona o personas discriminadas por esa vía.

Pero tal vez lo más importante: el significado simbólico de la represión penal, que eleva al rango de bien jurídico esencial la dignidad, la igualdad y su derecho a no ser discriminado, va acompañado de un innegable valor instrumental preventivo contra la violencia, de la que el menosprecio y el olvido son a menudo la necesaria antesala y supuesto.

La discriminación en nuestro país, en diversos terrenos de la vida social, económica y cultural, es un caldo de cultivo para la violencia y no es por azar que el Comité de Derechos Humanos, haya instado a nuestro país a que adopte las medidas que aseguren la investigación de la discriminación. Para ello, sirva esta propuesta legislativa como respuesta adecuada a tan urgente requerimiento.

En razón de la presente consideración es que se propone la adición de un Título Tercero Bis denominado Delitos contra la Dignidad de las Personas, al Libro Segundo del Código Penal Federal, así como de los artículos 149 Ter, 149 Quáter, 149 Quinquies, 149 Sexies, 149 Septies, 149 Octies, 149 Nonies, 149 Decies y 149 Undecies, con la finalidad de tipificar el delito de discriminación, previendo todas aquellas conductas delictivas que pueden darse en torno a ella, así como definiendo lo que para efectos de éste Código Penal Federal significa discriminación.

En los artículos mencionados en el párrafo anterior se tipifica y prevé la sanción penal de la discriminación, como un delito que atenta contra la dignidad de las personas. Se establece una sanción alta, ya sea de privación de la libertad o multa, con la obligación de tomar un taller en materia de discriminación e igualdad, con énfasis en la forma de discriminación cometida, así como el trabajo en favor de la comunidad dirigido a la persona o población que se discrimino, como parte de la reparación del daño, con la intención de dar primacía al efecto disuasivo al valorar cualquier acto discriminatorio como una conducta reprochable por la cual debe resarcirse a la víctima y al Estado.

Las conductas discriminatorias sancionadas penalmente son de siete tipos:

- a) la provocación o la incitación a la violencia contra una persona o más personas;
- b) La propagación de información o la realización de opiniones o comentarios públicamente tendientes a denigrar a una o más personas, motivado en la discriminación;
- c) Para quien excluya o establezca algún tipo de trato desigual entre las personas en el acceso a ciertos servicios, bienes, derechos o lugares. Quien en el ejercicio de sus actividades públicas, profesionales o empresariales niegue o restrinja el acceso a bienes o servicios a que tuviere derecho una persona, se le aplicarán las mismas penas, además de la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio, por un período de uno a cuatro años.
- d) A quien dé financiamiento o soporte material de actividades que tengan como propósito discriminar;
- e) A quien funde o dirija cualquier organización o red social que tenga por objeto promover algún tipo de discriminación. La pena será agravante en los casos de terrorismo o en acciones de carácter paramilitar.
- f) A quien produzca una conducta discriminatoria que afecte el empleo público o privado, labor o trabajo de una persona.

g) A quien promueva o divulgue información falsa o confusa o fomente la ignorancia o la desinformación, con el fin de discriminar a una o más personas o ir en contra de las políticas públicas dirigidas a la inclusión, educación o a la protección de la salud.

Se incrementará en una mitad la pena en su mínimo y máximo si alguna de las conductas señaladas en este artículo es cometida por acción u omisión, por un servidor público, o bien si éste no muestra la debida diligencia, así como la inhabilitación para el empleo o cargo público por un período de dos a cuatro años.

Este delito se perseguirá por querrela y el perdón del ofendido sólo será procedente cuando se haya reparado totalmente el daño causado a la víctima. Se considera además que el trabajo a favor de la comunidad señalado como pena debe ir dirigido a la persona o población que se discriminó.

Así cabe destacar que son tres los elementos necesarios para determinar la naturaleza de una conducta discriminatoria de carácter penal y que deben darse conjuntamente, tal como se considera en la denominada cláusula de discriminación descrita en el artículo 4^a de la LFPED y en la mayoría de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos:

- a) Una acción de distinción, exclusión o restricción por parte del agente discriminador.
- b) Un motivo basado en alguno o en una combinación de las siguientes características: por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, identidad genérica, opiniones, religión, discapacidad, apariencia, talla; o por la discriminación xenofóbica o el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.
- c) Un efecto o resultado específico de daño o afectación, ya sea impidiendo o anulando, el ejercicio de alguno o varios de los derechos humanos de la persona que muestra la característica que motiva el acto discriminatorio.

Novena. Con el objeto de fomentar una gestión alternativa y viable de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente y atendiendo a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1990, se propone adicionar el Capítulo XII Tratamiento para sentenciados por delito de discriminación, al Título Segundo del Libro Primero, con la finalidad de que quien sea responsable de una conducta discriminatoria sancionada por ese Código Penal Federal acuda a un taller en materia de igualdad y no discriminación que le impartirá el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, como parte de la pena que contendrá la sentencia del juez.

Décima. A efecto de sintonizar el Código Penal Federal con los principios de defensa de la dignidad de las personas que es la base de los Derechos Humanos, se propone reformar en el Libro Primero, Título Tercero de la Aplicación de las Sanciones, Capítulo I de las Reglas generales, la fracción V del artículo 52, para establecer que en la fijación de las penas el juez valorará: la edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta además, las diversas características que hagan posible la aplicación y desarrollo del respectivo sistema de justicia indígena, en el marco de los derechos humanos.

Décima Primera. A la par de lo anterior y con la idea de vincular el delito de discriminación a los demás tipos de delitos, se considera necesario adicionar al Código Penal Federal, el artículo 56 Bis, para incrementar las penas previstas para cada delito en una mitad en su mínimo y su máximo cuando en la comisión del delito el agente actúe motivado en la discriminación.

Décima Segunda. Finalmente, en el mismo Código Penal se adiciona en el Título Decimonoveno de los Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal, Capítulo III Reglas comunes para lesiones y homicidio, la fracción V al artículo 316, para considerar como ventaja en los delitos de homicidio y lesiones al hecho en que se actúe motivado en la discriminación, lo cual es una agravante de ambos delitos ya que se trata de un crimen de odio.

Décima Tercera. La reforma sustantiva penal por sí sola no garantiza la debida aplicación de la sanción de las conductas discriminatorias, por tal motivo se adiciona el artículo 177 Bis al Capítulo I Comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del inculpado, del Título Quinto Disposiciones comunes a la averiguación previa y a la instrucción, en el Código Federal de Procedimientos Penales, para lo cual se establece que además de practicarse todos los exámenes periciales correspondientes, el Ministerio Público y sus auxiliares realizarán la investigación del delito de discriminación de acuerdo a un Protocolo de actuación.

De igual forma se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales para garantizar que como parte de un debido proceso, se brinde asistencia a las víctimas con traductor o intérprete, de acuerdo a sus circunstancias personales.

Décima Cuarta. Para esta Comisión dictaminadora es necesario fortalecer la norma reglamentaria, que es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Por ello, se actualiza esta Ley reglamentaria con la reciente reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, haciendo explícito el cambio; para ello se reforman los artículos 4 y fracción VI del artículo 5. Si bien esta ley federal prevé en su artículo 6 que son aplicables, entre otros ordenamientos legales, los tratados internacionales en materia de discriminación de los que México sea parte, también se consideran importantes los derechos y principios establecidos en los instrumentos internacionales contra el racismo, para lo cual se reforma el artículo en mención. El artículo 7 también se reforma para armonizar la redacción de la Ley.

Asimismo, para dejar claro que ninguna conducta discriminatoria es permitida en el país, se amplían y precisan varios aspectos del catálogo de éstas, establecidas en el artículo 9 reformándose para ello las fracciones I, II, V, VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVII, XIX, XX, XXV, XXVII y XVIII. La reforma de algunas fracciones tiene que ver con una mejor redacción, pues el texto legal actual no es claro, como es el caso de las fracciones I, II, X, XII y XXV.

A efecto de ofrecer una mejor definición en varios conceptos, se considero importante reformar en la Ley en comento los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 del Capítulo III Medidas positivas de carácter temporal y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, debido a que existe una laguna jurídica al respecto; se establece que estas acciones afirmativas deben identificar y eliminar todo tipo de discriminación, así como subsanar los efectos que ésta ha causado, se pretende que no exista un catálogo específico de medidas compensatorias, sino que se atienda de manera general a la población socialmente discriminada, sin que la Ley se convierta en particular, sino que se permita una variedad de acciones afirmativas.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3498-II, miércoles 25 de abril de 2012

También se señalan las características que debe tener toda medida de este corte y se cuida que éstas garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Para mejorar el conocimiento del fenómeno discriminatorio y la recogida de datos, se adiciona la fracción V al artículo 17, para dar al Consejo la atribución de coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en la definición de los criterios que en la materia debe incorporar el Subsistema de Información Demográfica y Social.

Se adicionan dos atribuciones al Consejo como son divulgar los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Penal Federal, en materia de derechos humanos y no discriminación, así como recibir anualmente el informe de cada dependencia integrante de la Junta de Gobierno respecto de la rendición de cuentas en materia de prevención y eliminación de la discriminación, en el que se indicarán los montos presupuestales designados para tal fin, los objetivos planteados y los logros alcanzados, de igual manera se brinda una mejor redacción por ello se reforman las fracciones VII, X, XIII, XIX y se adiciona la fracción XX al artículo 20.

Se reforma el párrafo primero y se adicionan las fracciones VI y VII al artículo 23, para modificar el número de integrantes de la Asamblea Consultiva y agregar a dos representantes del Poder Ejecutivo Federal.

Se propone que el informe anual de actividades, así como el ejercicio presupuestal del Consejo sea remitido a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados para lo cual se reforma la fracción V del artículo 30. De este mismo artículo se reforma la fracción XI con la finalidad de establecer que corresponde al Presidente del Consejo organizar lo relativo al Premio contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”, para lo cual también se adiciona la fracción XII.

Se establece una cuota de género para la integración de la Asamblea Consultiva por lo cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 32. En concordancia con la ampliación de integrantes de la Asamblea Consultiva para que sean siete de ellos quienes integren la Junta de Gobierno; se reforma la fracción V del artículo 34. También se amplía la duración en el cargo de los integrantes de la Asamblea Consultiva a cuatro años en el artículo 35.

Se establece en el artículo 85 la facultad de otorgar reconocimientos a las instituciones o personas que combaten la discriminación, eliminándole la potestad que tenía a través de la palabra podrá, para convertirlo en una obligación del Consejo. También se agrega un segundo párrafo que abre la incorporación a la de implementación de políticas de avergonzamiento.

Para dar seguimiento y evaluar el impacto que la ley, se adiciona el Capítulo VII denominado De la difusión y seguimiento de la ley, así como los artículos 86 y 87, en los cuales se establece que el Consejo dará la máxima difusión al contenido de la misma y de los derechos consagrados en ella, y el seguimiento de su aplicación y una evaluación de su cumplimiento con carácter anual, para ello la evaluación deberá presentarse a la Junta de Gobierno del Consejo.

Finalmente, para esta Comisión es incuestionable que el hecho de que Conapred sea un organismo sectorizado de la Secretaría de Gobernación, el nombramiento de su titular se haga a través del Presidente de la República y no a través del procedimiento que se plantea en la iniciativa, en ese sentido, se realizan modificaciones al artículo 26 de la Ley en cita, admitiéndose algunos de los requisitos señalados para él o la Titular de Conapred en su designación pero rechazándola el procedimiento de selección propuesto.

Décima Quinta. Se coincide plenamente con el otorgamiento del premio nacional contra la discriminación, por ello se adiciona a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles para instaurar el mismo y denominarlo premio nacional contra la discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”, adicionándose la fracción XVIII al artículo 6.

En el mismo tenor se adiciona un Capítulo XXIV recorriéndose a éste lo relativo a las Disposiciones Generales y estableciendo en el Capítulo XXIII lo concerniente al Premio Nacional contra la Discriminación, como son las categorías y la integración del Consejo de Premiación para tal efecto también se adicionaron los artículos 127, 128, 129 y 130.

Décima Sexta. México es un país donde se señala y persigue la diferencia en todos los rincones, todos los días las personas luchan a contracorriente por abrirle paso a la igualdad, a las libertades y a la fraternidad y mucha/os defensores arriesgan incluso su vida por los derechos humanos, los valores deben fomentarse y generalmente son más observados en el extranjero que aquí.

En virtud de que este problema no siempre se advierte, percibe o reconoce fácilmente debido a la sutil naturalidad en que se envuelve, hay que mejorar el conocimiento que se tiene de él. La tarea del Estado y la sociedad para prevenir y erradicar este fenómeno requiere comenzar por definirlo y registrarlo con más precisión con medidas que recojan datos desglosados según las características de los ámbitos o población discriminada.

La invisibilidad es un problema mayor al que se confronta la lucha contra la discriminación en México y el mundo, razón por el cual la sistematización de la información es un requisito constante en varias de las convenciones internacionales en derechos humanos como, por ejemplo, la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por citar algunos.

Mejorar el conocimiento relativo a este fenómeno, su magnitud, características, causas, efectos en el acceso y goce de cada uno de los derechos humanos, frecuencia, tendencias y ritmos, ámbitos más recurrentes o tipo de daños, son algunos de los elementos que requieren expresarse a través de indicadores confiables, así como cruzarse con las mediciones referidas a otros problemas hermanados como son la desigualdad en el ingreso, la pobreza, la migración forzosa y la violencia. La Enadis 2010 es un valioso instrumento pero no puede dar cuenta de todos los aspectos a valorar y tampoco alcanza a constituir un sistema de información especializado.

Aún existe población discriminada que no es suficientemente mirada por la estadística oficial como son las personas afro mexicanas o con acondroplasia, gigantismo (entre otras condiciones respecto a la talla y la apariencia), a pesar de existir recomendaciones internacionales en ese sentido. Los censos de población y vivienda y distintas encuestas específicas exigen ser replanteados de cara al siglo XXI, desde una visión de los derechos humanos considerando los ejercicios de auto adscripción que le acompañan, y por otra parte, deben reforzarse los registros que levanta toda la administración pública en su interacción con la ciudadanía, precisamente para obligar a constatar la manera en que se despliegan las prácticas discriminatorias.

Considerando que la información estadística oficial viene a respaldar los valores de una sociedad democrática que procura entenderse a sí misma sin discriminación, se propone en esta iniciativa fortalecer las capacidades institucionales tanto del Instituto Nacional de Estadística y Geografía como del Conapred a efecto de que se garantice de manera suficiente y apropiada, la recogida de

datos destinadas a atender, entre otras cosas a las metodologías para la vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como ya se mencionó antes.

Hasta el momento, la Enadis 2010 permite atisbar solo la punta del iceberg de una titánica tarea como la que reflejan sus tres grandes conclusiones. La primera, de que cada vez más hay una mayor aceptación de la diversidad cultural, sexual, política, religiosa, social y económica con distintas necesidades y percepciones.

La segunda, que hay una mayor aceptación y reconocimiento de los derechos, aunque impera la percepción de que éstos no están siendo adecuadamente respetados. Y, finalmente, que pese a la diversidad y reconocimiento de derechos, lo que no se acepta es que todos somos iguales en derechos y en dignidad, que no nos reconocemos como tales y que eso nos pinta como una sociedad discriminatoria, excluyente y poco recíproca en el trato con quienes son vistos no sólo como diferentes sino como inferiores.

Por ejemplo, seis de cada diez personas en nuestro país consideran que la riqueza es el factor que más divide a la sociedad, seguido por los partidos políticos y la educación. En contraste, la religión, la etnia y la gente que llega de afuera son los factores que se piensa provocan menos divisiones.

El Estado no puede soslayar por lo tanto, los nexos entre la discriminación y otros problemas sociales tales como la pobreza, la seguridad humana o la violencia y la consecuente necesidad de que particularmente, las políticas educativa, social, económica y de seguridad pública incluyan criterios de no discriminación como condición inexcusable de la promoción del desarrollo. Desde la primera encuesta de discriminación levantada en 2005 se detectó que un 80.4 por ciento de las personas en México considera que la eliminación de la discriminación es tan necesaria e importante como la reducción de la pobreza.

Por todo ello, se adiciona el concepto discriminación en la lista de fenómenos sociales de los que se encarga el artículo 21 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuya conducción está a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y que va en concordancia con la fracción que se adiciona al artículo 17 de la ley reglamentaria ya indicada. De esta manera el estudio de la discriminación se añade a la complejidad de una realidad conformada por temas como los de población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, discriminación, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda.

Décima Séptima. Finalmente, se adiciona un último párrafo al Artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con el objeto de que la selección de la o el Titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación sea acorde a los requisitos establecidos en la Ley que regula a éste.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por el apartado A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Justicia, somete a la consideración de esta asamblea, el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Artículo Primero. Se **reforma** la fracción V del artículo 52 y las fracciones III y IV del artículo 316; se **adicionan** el Capítulo XII Tratamiento de sentenciados por delito de discriminación, al Título Segundo del Libro Primero del Código Penal Federal, así como los artículos 50 Ter, 56 Bis, 149 Ter, 149 Quáter, 149 Quinquies, 149 Sexies, 149 Septies, 149 Octies, 149 Nonies, 149 Decies, 149 Undecies, la fracción V al artículo 316, y el Título Tercero Bis denominado De los delitos contra la dignidad de las personas con su Capítulo Único Discriminación, al Libro Segundo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Capítulo XII Tratamiento de sentenciados por delito de discriminación

Artículo 50 Ter. En los casos de discriminación, el juez deberá decretar como parte de la sentencia que la persona responsable acuda a un taller que se le impartirá por conducto del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación sobre igualdad y no discriminación, con énfasis en la forma de discriminación cometida.

La oposición injustificada de acudir a dicho taller se castigará como delito de quebrantamiento de sanción.

Artículo 52. ...

I. a IV. ...

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres, siempre **y cuando no se violen derechos humanos, ni se atente contra la dignidad de las personas.**

VI. a VIII. ...

Artículo 56 Bis. Las penas previstas para cada delito se aumentarán en una mitad en su mínimo y máximo, cuando en la comisión del delito el agente actúe motivado en la discriminación.

Título Tercero Bis Delitos contra la Dignidad de las Personas

Capítulo Único Discriminación

Artículo 149 Ter. A quien provoque o incite a la violencia o al odio contra una o varias personas motivado en la discriminación, se le impondrán de seis meses a seis años de prisión o de mil a tres mil quinientos días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad.

Artículo 149 Quáter. Las mismas sanciones del artículo anterior se aplicarán a quien propague información, realice públicamente opiniones o comentarios con el objeto de denigrar o denostar por algún motivo de discriminación a una o varias personas; así como para quien excluya o establezca algún tipo de trato desigual entre las personas en el acceso a ciertos servicios, bienes, derechos o lugares.

Artículo 149 Quinquies. A quien dé financiamiento o soporte material de actividades que tengan como propósito discriminar, o a quien funde o dirija cualquier organización o red social que tenga por objeto promover cualquier tipo de discriminación, se le impondrán de seis meses a seis años de prisión y de mil a tres mil quinientos días multa.

Artículo 149 Sexies. A quien en el ejercicio de sus actividades públicas, profesionales o empresariales niegue o restrinja el acceso a bienes o servicios a que tuviere derecho una persona motivado en la discriminación, además de las penas que se apliquen, será inhabilitado para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio, por un período de uno a cuatro años.

Artículo 149 Septies. Al que produzca una conducta discriminatoria en el empleo, labor o trabajo público o privado, se le impondrán de tres a seis años de prisión o de mil a tres mil quinientos días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad.

Artículo 149 Octies. Al que promueva o divulgue información falsa o confusa o fomente la ignorancia o la desinformación, con el fin de discriminar a una o más personas o ir en contra de las políticas públicas se le impondrá pena de dos a cuatro años de prisión o de mil a dos mil días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad.

Artículo 149 Nonies. Se incrementará en una mitad la pena en su mínimo y máximo si alguna de las conductas señaladas en el presente Capítulo es cometida por servidor público, además de la inhabilitación para el empleo o cargo público por un período un período igual al de la pena privativa de la libertad.

Artículo 149 Decies. Los delitos señalados en este Capítulo serán perseguibles por querrela y el perdón del ofendido sólo será procedente cuando se haya reparado totalmente el daño causado a la víctima.

Artículo 149 Undecies. Para efectos de este Código se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, identidad genérica, opiniones, religión, discapacidad, talla, apariencia o cualquier característica, que tenga por objeto o por resultado atentar contra la dignidad humana y los derechos humanos.

Artículo 316. ...

I. a II. ...

III. Cuando se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido,

IV. Cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie, y

V. Cuando el agente actúe motivado en la discriminación hacia la víctima.

...

Artículo Segundo. Se **reforma** el párrafo segundo del artículo 28 y se **adiciona** un párrafo al mismo artículo 28 y el artículo 177 Bis, al Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

En cualquier etapa de la averiguación previa o del proceso, cuando la víctima pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, no conozca o no comprenda bien el idioma español, use lenguaje de señas o utilice el sistema braille, o tenga alguna discapacidad, tendrá derecho a recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor, según sea el caso.

Cuando no se pudiese contar con traductor o intérprete mayor de edad, podrá nombrarse a un menor que haya cumplido quince años.

Artículo 177 Bis. En el caso del delito de discriminación o aquellas conductas que se agravan cuando son motivadas en la discriminación, además de practicarse los exámenes periciales correspondientes, el Ministerio Público y sus auxiliares realizarán una investigación específica por discriminación de acuerdo a un protocolo de actuación.

Artículo Tercero. Se **reforman** los artículos 4, 5 fracción VI, 6, 7, 9 párrafo primero y sus fracciones I, II, V, VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVII, XIX, XX, XXV, XXVII y XXVIII, 10, 11, 12, 13, 14, 20 en sus fracciones VII, X, XIII y XIX, 23 en su primer párrafo y las fracciones IV y V, 26, 28, 30 primer párrafo y sus fracciones V y XI, 32, 34 fracción V, 35 y 85 primer párrafo; se **adicionan** la fracción V del artículo 17, la fracción XX al artículo 20, las fracciones VI y VII del artículo 23, la fracción XII al artículo 30 así como su segundo párrafo recorriéndose los subsecuentes tres párrafos, los artículos 86 y 87, así como el Capítulo VII De la difusión y seguimiento de la ley, a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para quedar como sigue:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen o **pertenencia** étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, **identidad genérica, opiniones, religión**, discapacidad, **talla, apariencia**, o cualquier otra que tenga por objeto o por resultado **atentar contra la dignidad humana, denostar a una o más personas**, impedir, **obstaculizar** o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley.

...

Artículo 5. ...

I. a V. ...

VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna **discapacidad intelectual** o enfermedad mental;

Artículo 6. La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente **con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Instrumentos Internacionales aplicables en materia de derechos humanos, contra el racismo y**

toda forma de discriminación de los que el Estado sea parte, así como las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

Artículo 7. Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o **población que sea afectada** por conductas discriminatorias.

Artículo 9. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o por resultado **atentar contra la dignidad humana, denostar a una o más personas, impedir, obstaculizar** o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley.

...

I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos;

II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición o situación de subordinación;

III. y IV. ...

V. Limitar o negar el acceso a los programas de capacitación, **adiestramiento** y de formación profesional **para el trabajo;**

VI. ...

VII. Negar, limitar o condicionar los servicios de **seguridad social**, atención médica **pública o privada, o servicios de salud públicos o privados**, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;

VIII. Restringir o impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;

IX. ...

X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de **bienes;**

XI. Impedir, **limitar, restringir o evadir el acceso a la procuración e impartición de justicia, a la coadyuvancia por parte del cónyuge, persona con quien se tiene relación de hecho o de pareja, de parentesco consanguíneo, y a la efectiva reparación del daño cuando se comete un ilícito o delito;**

XII. Impedir o **limitar el derecho a ser oído o vencido en** todo procedimiento judicial o administrativo en el que se vean involucrados, así como negar la asistencia de intérpretes o traductores en procedimientos administrativos o judiciales;

XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra **los derechos humanos;**

XIV. Impedir o **limitar** la libre elección de cónyuge, pareja, **así como negar o limitar la forma de estructura u organización familiar que se decida;**

XV. y XVI. ...

XVII. Negar o **imponer** asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia;

XVIII. ...

XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable **de las personas**, especialmente de las niñas y los niños;

XX. Impedir, **limitar o restringir** el acceso, **los beneficios o contratación de seguros médicos, de vida o de cualquier otro tipo;**

XXI. a XXIV. ...

XXV. Restringir o limitar el uso **de las lenguas, sistema normativo indígena y cultura**, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;

XXVI. ...

XXVII. Incitar o **provocar** al odio, la violencia, el rechazo, la burla, la difamación, la injuria, la persecución o la exclusión;

XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico **contra una persona** por asumir públicamente su preferencia sexual o **identidad de género**, por la apariencia, la forma de vestir, hablar o gesticular; y

XXIX. ...

Artículo 10. Las medidas positivas ya sea de carácter temporal o compensatorio son aquellas estrategias especiales que se establecen mediante políticas públicas y programas destinados a revertir, subsanar o remover situaciones, prejuicios, comportamientos, prácticas o conductas discriminatorias. Tienen por finalidad eliminar los obstáculos que se oponen a la igualdad efectiva y sustantiva de las personas.

Estas serán llevadas a cabo por los órganos públicos y las autoridades federales en el ámbito de su competencia.

Artículo 11. Las medidas positivas de carácter temporal o compensatorio deben identificar y eliminar todo tipo de discriminación, así como subsanar los efectos que las discriminaciones causan o han causado, entre ellas estarán consideradas las siguientes:

I. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares;

II. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos;

III. Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten;

IV. Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para a las hijas e hijos cuando las madres o padres lo requieran;

V. Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;

VI. Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;

VII. Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con alguna discapacidad;

VIII. Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus madres, padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad;

IX. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;

X. Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados;

XI. Procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitirles el libre tránsito;

XII. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad social y cultural;

XIII. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las diferencias, las distintas identidades y la inclusión;

XIV. Las señaladas en otras leyes especiales aplicables.

Artículo 12. Toda medida positiva debe ir dirigida a una o más personas que padecen alguna forma de discriminación y sus acciones deben enfocarse a proporcionar ventajas concretas a la población en situación de desigualdad.

Artículo 13. Toda medida positiva debe tener al menos las siguientes características:

I. Articulación: abarcando una situación de conjunto pero impactar en las situaciones específicas en las que se debe incidir;

II. Funcional: ajustándose a la realidad concreta y particular sobre la que se incide, contemplando todas aquellas acciones que se deben llevar a cabo para eliminar las discriminaciones;

III. Ejecutable: para lo cual siempre deberá contarse con los recursos humanos, económicos y financieros para llevarse a cabo;

IV. Planeada: considerando que su objetivo es principalmente temporal, por lo que deberá contar con objetivos, medios y acciones concretas; y

V. Evaluable: que permita medir su impacto, consecuencias y condiciones o situaciones que modificó, eliminó o erradicó.

Las autoridades deberán incorporar en sus políticas y programas, las medidas positivas derivadas de recomendaciones, observaciones generales, resoluciones y buenas prácticas emitidas por las instancias no jurisdiccionales u organismos derivados de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Artículo 14. Las medidas señaladas en este Capítulo deben garantizar el impulso al pleno ejercicio de los derechos humanos de la población que padece alguna forma de discriminación.

Artículo 17. ...

I. a IV. ...

V. Dictar los criterios que deben ser considerados en materia de análisis de la discriminación por el Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Artículo 20. ...

I. a VI. ...

VII. Divulgar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Penal Federal, en materia de derechos humanos y no discriminación, así como los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia; y promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno;

VIII. y IX. ...

X. Tutelar los derechos **de las personas** objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;

XI. y XII. ...

XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá

coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o **población discriminada**;

XIV. a XVII. ...

XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de Reclutamiento, Selección, Ingreso, Sistema de Compensación, Capacitación, Evaluación del Desempeño, Promoción y Separación de los Servidores Públicos;

XIX. Recibir anualmente el informe de cada dependencia del Ejecutivo de la Unión integrante de la Junta de Gobierno, respecto de la rendición de cuentas en materia de prevención y eliminación de la discriminación en el que se indicarán los montos presupuestales designados para tal fin, los objetivos planteados y los logros alcanzados; y

XX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.

Artículo 23. La Junta de Gobierno estará integrada por **siete** representantes del Poder Ejecutivo Federal, y **siete** integrantes designados por la Asamblea Consultiva.

...

I. a III. ...

IV. Uno de la Secretaría de Educación Pública;

V. Uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

VI. Uno de la Secretaría de Desarrollo Social; y

VII. Uno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Artículo 26. La o el Presidente deberá reunir para su nombramiento los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;

III. Poseer conocimientos amplios en la problemática de la discriminación y su prevención, en derechos humanos y del marco normativo vigente en dichas materias;

IV. Gozar de buena reputación, trayectoria en el combate contra la discriminación, tener comprensión, compromiso y capacidad probada respecto del concepto amplio del tema;

V. No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, ambientales, o aquellos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, la vida y la integridad o contra la

libertad, ni haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

VI. No ser cónyuge, conviviente, compañera o compañero civil, concubino o pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los integrantes de la Junta de Gobierno;

VII. No tener litigios pendientes con el Consejo o los organismos autónomos de derechos humanos;

VIII. No ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no haber prestado servicio en las fuerzas armadas.

Artículo 28. La o el Presidente del Consejo durará en su cargo cuatro años, y podrá ser ratificado hasta por un período igual.

Artículo 30. La o el Presidente del Consejo tendrá además de aquellas que establece el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:

I. a IV.

V. Presentar a la Cámara de Diputados el informe anual de actividades, así como el ejercicio presupuestal, este último previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VI. a IX. ...

X. Proponer a la Junta de Gobierno el tabulador salarial del Consejo;

XI. Organizar lo conducente a la entrega del Premio Nacional contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”, al que hace referencia la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

XII. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.

Artículo 32. La Asamblea Consultiva estará integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanas y ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en los sectores privado, social y de la comunidad académica por su labor en materia de prevención y eliminación de la discriminación y que puedan contribuir al logro de los objetivos del Consejo.

En ningún caso, la integración de la Asamblea excederá del 60% de personas del mismo sexo.

Las y los integrantes de esta Asamblea Consultiva serán propuestos por los sectores y comunidad señalados y nombrados por la Junta de Gobierno en términos de los dispuesto por el Estatuto Orgánico.

Artículo 34. ...

I. a IV. ...

V. Nombrar **siete** personas que formarán parte de la Junta de Gobierno;

VI. a VIII. ...

Artículo 35. Las y los integrantes de la Asamblea Consultiva durarán en su cargo **cuatro** años, y podrán ser ratificados por un período igual, en términos de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico.

Artículo 85. El Consejo **otorgará** un reconocimiento a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.

Del mismo modo, el Consejo implementará una política de avergonzamiento en aquellos casos en que, a propuesta de su Asamblea Consultiva, se considere procedente ya sea por lo emblemático o por la trascendencia política del acto discriminatorio. Dicha política concluirá hasta que el agente discriminador se disculpe públicamente y tendrá la mayor difusión posible.

...

...

...

Capítulo VII De la Difusión y Seguimiento de la Ley

Artículo 86. El Consejo dará la máxima difusión al contenido de la Ley y de los derechos consagrados en ella, a través de los distintos medios disponibles.

Artículo 87. El Consejo realizará un seguimiento de la aplicación de la Ley y una evaluación de su cumplimiento con carácter anual. Esta evaluación se presentará a la Junta de Gobierno y se difundirá masivamente recurriendo a los tiempos del Estado.

Artículo Cuarto. Se reforman los artículos 124, 125 y 126 y la denominación del Capítulo XIII, para este Capítulo recorrerse y ser el Capítulo XIV; se adiciona la fracción XVIII al artículo 6, así como los artículos 127, 128, 129 y 130 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

I. a XVII. ...

XVIII. Contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”.

...

Capítulo XXIII Premio Nacional contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”

Artículo 124. El Premio Nacional Contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo” es el reconocimiento otorgado a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares

que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.

En ningún caso podrá premiarse a quien, a pesar de tener una labor destacada en alguna de las categorías sujetas a reconocimiento, discrimine por otra causa a alguna parte de la población.

Artículo 125. El Premio Nacional Contra la Discriminación se entregará en las siguientes categorías por fomentar:

- I. La igualdad entre mujeres y hombres;**
- II. El respeto de las niñas y los niños, adolescentes o jóvenes;**
- III. La igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores;**
- IV. La igualdad de oportunidades para las personas con alguna(s) discapacidad(es);**
- V. La igualdad de oportunidades para la población indígena, afro mexicana o migrante;**
- VI. La igualdad, inclusión y el reconocimiento de las personas LGTBTTI;**
- VII. Inclusión y respeto hacia las personas con VIH.**
- VIII. Por garantizar la igualdad y la no discriminación en el ámbito laboral, educativo, de salud o de acceso a la justicia.**

Artículo 126. Para la entrega del Premio Nacional contra la Discriminación, el Jurado de Premiación se integrará siempre en número no por:

- 1) Una Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo presidirá;**
- 2) Las o los Presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión;**
- 3) Un representante de alto nivel del Ejecutivo Federal designado por la Presidencia de la República;**
- 4) La o el titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que realizará la función de Secretario Técnico del Consejo de Premiación, por sí o por representante designado.**

La convocatoria para el otorgamiento de este premio, podrá considerar la participación de sociedades mercantiles o cooperativas, pero en ese caso el Premio no consistirá en numerario, sino que únicamente se integrará por la medalla y el diploma que acredite que le fue concedido el reconocimiento a que se hicieron merecedoras, mismos que serán entregados en un acto público el ex profeso por la o el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el día 19 de octubre de cada año.

Capítulo XXIV Disposiciones Generales

Artículo 127. Las erogaciones que deban hacerse con motivo de esta Ley, serán con cargo a la partida correspondiente de la Secretaría donde se tramite cada premio, y en caso de falta o insuficiencia de partida, con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia. Las recompensas de que trata el capítulo XVI únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la dependencia u organismo al que pertenezca el beneficiario.

Artículo 128. Los premios y las entregas adicionales en numerario o en especie, así como las recompensas, estarán exentos de cualquier impuesto o deducción.

Artículo 129. Salvo que esta Ley contenga disposición expresa al respecto, los jurados están facultados para proponer que dos o más personas con iguales merecimientos participen entre sí el mismo premio, o que éste se otorgue a cada una de ellas.

Artículo 130. Las recompensas señaladas en efectivo por la presente Ley, se ajustarán en la proporción en que se modifique el salario mínimo general en el Distrito Federal.

Artículo Quinto. Se reforma el Artículo 21 de la Ley Nacional de Información Estadística y Geográfica, para incorporar el concepto de discriminación y quedar como sigue:

Artículo 21. El Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social deberá generar un conjunto de indicadores clave, que atenderán como mínimo los temas siguientes: población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, **discriminación**, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda.

Artículo Sexto. Se adiciona un último párrafo al Artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

I. a III. ...

Lo estipulado en este artículo no aplica en el caso del titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, para lo cual se atenderá a los requisitos y procedimiento de selección que se encuentran contenidos en la Ley que rige al Consejo.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Tercero. Para los efectos del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la integración de la Junta de Gobierno se deberá llevar a cabo en la siguiente reunión que la misma tenga después de publicado el presente decreto.

Cuarto. El titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación expedirá dentro de los dos meses siguientes a la publicación del presente decreto, una Convocatoria pública en la que se establecerán las bases y requisitos con la finalidad de diseñar las características de la Medalla “Gilberto Rincón Gallardo”.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 19 de abril de 2012.

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Ezequiel Rétiz Gutiérrez (rúbrica), Olga Luz Espinoza Morales (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo, secretarios; Jaime Aguilar Álvarez y Mazarrasa (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa (rúbrica), Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre (rúbrica), Elvia Hernández García, Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz (rúbrica), Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes, Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez, Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), Josué Cirino Valdés Huezo (rúbrica), Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica), Pedro Vázquez González, J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica).

Opinión a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Penal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que presenta la Comisión de Derechos Humanos

Honorable Asamblea:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, con fundamento en los artículos 39, y 45 numeral 6, e incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 80, numeral 1, fracción II; 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de los siguientes:

Antecedentes

1. El 8 de marzo de 2012, las diputadas Enoé Margarita Uranga Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Beatriz Elena Paredes Rangel y Yolanda de la Torre Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Justicia para dictamen, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos.

Contenido de la iniciativa

La iniciativa en estudio señala en el rubro relativo al planteamiento del problema, que la discriminación es un asunto de Estado y que no obstante contar con importantes avances, México todavía guarda significativos pendientes, dando como resultado severas brechas de desigualdad que nos retratan e impiden avanzar hacia el desarrollo y la calidad de la democracia a la que se aspira.

Incorpora el análisis de las repercusiones éticas y jurídicas de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, la cual exige respuestas de gran alcance para la reconstrucción del tejido social, mediante el fortalecimiento del marco legal y la implementación de políticas públicas encaminadas a desaparecer la cultura basada en un individualismo excluyente que daña el respeto a la dignidad de las personas y con ello las reglas de convivencia de la vida cotidiana, instalada y operando desde las instituciones del Estado y de la sociedad porque es re-productora de desigualdad, pobreza y violencia.

Menciona que no basta con admitir la plena vigencia del conjunto de derechos humanos, si no que es necesario reafirmar el criterio de que éstos son exigibles sin excepciones y permiten fortalecer su institucionalidad con conceptos, procedimientos e instrumentos que brinden una respuesta efectiva, diligente y adecuada frente a la discriminación, presente en la vida cotidiana causada por estigmas y prejuicios que impregnan, también, en los servicios que presta el Estado en ámbitos diversos como salud, educación, procedimientos del sistema de justicia, oportunidades laborales, diseños arquitectónicos y trazos urbanos, funcionalidad de los medios de transporte y hasta la adaptación o el uso comercial de los avances tecnológicos.

La iniciativa en comento, apunta a reconocer jurídicamente un cambio social, a asumir los compromisos internacionales, así como abrir cauce a distintas tensiones que deben contemplarse en la conducción regulada de un Estado democrático de Derecho, para lo cual considera las siguientes propuestas:

1. Se tipifica y prevé en el **Código Penal Federal**, la discriminación, en siete tipos, como un delito que atenta contra la dignidad de las personas, estableciendo un vínculo con la Ley Federal en la materia, dando preferencia a medidas de justicia alternativa como las multas y el trabajo a favor de la comunidad, así como la asistencia a talleres impartidos por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), abarcando conductas como financiar o brindar soporte material a actividades que tengan como propósito discriminar o la de fundar o dirigir cualquier organización o red social que tenga por objeto la discriminación, incrementando las penas cuando sean cometidos por agentes del estado. Contempla a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1990, se propone adicionar el Capítulo XII Tratamiento para reos por delito de discriminación, al Título Segundo del Libro Primero, establecer que en la fijación de las penas el juez valorará: la edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir, quedando el texto de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Sin correlativo</p>	<p>Libro Primero Título Segundo Capítulo XII Tratamiento para Reos por Delito de Discriminación</p> <p>Artículo 50 Ter.- En los casos de conductas discriminatorias, el juez deberá decretar como parte de la sentencia que la persona responsable acuda a un taller que se le impartirá por conducto del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación sobre igualdad y no discriminación, con énfasis en la forma de discriminación cometida.</p> <p>La oposición injustificada de acudir a dicho taller se castigará como delito de quebrantamiento de sanción.</p>
<p>Título Tercero Aplicación de las Sanciones Capítulo I Reglas Generales</p> <p>Artículo 52.- El juez fijará ... I. a IV. ...</p> <p>V.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;</p>	<p>Título Tercero Aplicación de las Sanciones Capítulo I Reglas Generales</p> <p>Artículo 52.- El juez fijará ... I. a IV. ...</p> <p>V.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres, siempre y cuando no se violen derechos humanos, ni se atente contra la dignidad de las personas;</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
VII. ... VIII. ...	VII. ... VIII. ...
Sin correlativo	<p>Artículo 56 Bis.- Las penas previstas para cada delito se aumentarán en una mitad en su mínimo y máximo, cuando en la comisión del delito el agente actúe motivado por la discriminación basada en origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, identidad genérica, opiniones, religión, discapacidad, apariencia, talla; o por la discriminación xenofóbica o el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones; o cuando el agente motive su conducta en alguna otra característica de la víctima que atente contra su dignidad y vulnere sus derechos humanos.</p>
Sin correlativo	<p>Libro Segundo Título Tercero Bis Delitos contra la Dignidad de las Personas Capítulo Único Discriminación</p> <p>Artículo 149 Ter.- Quien provoque o incite a la violencia y al odio contra una persona o varias personas, motivado en la discriminación por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, identidad genérica, opiniones, religión, discapacidad, apariencia, talla; o por la</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>discriminación xenofóbica o el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones o cuando el agente motive su conducta en alguna otra característica de la víctima que atente contra su dignidad y vulnere sus derechos humanos, se le impondrán de seis meses a seis años de prisión o de mil a tres mil quinientos días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad.</p> <p>Las mismas sanciones se aplicarán a quien por las mismas razones, propague información, realice públicamente opiniones o comentarios con el objeto de denigrar o denostar por algún motivo de discriminación a una o varias personas; así como para quien excluya o establezca algún tipo de trato desigual entre las personas en el acceso a ciertos servicios, bienes, derechos o lugares.</p> <p>Se aplicará pena de prisión a quien dé financiamiento o soporte material de actividades que tengan como propósito discriminar, y a quien funde o dirija cualquier organización o red social que tenga por objeto promover cualquier tipo de discriminación. La pena será privativa de la libertad en los casos de terrorismo o en acciones de carácter paramilitar.</p> <p>Quien en el ejercicio de sus actividades públicas, profesionales o empresariales niegue o restrinja el acceso a bienes o servicios a que tuviere derecho una persona motivado en la discriminación se le aplicarán las mismas penas, además de la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio, por un periodo de uno a cuatro años.</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>Se incrementará en una mitad la pena en su mínimo y máximo si alguna de las conductas señaladas en este artículo es cometida por acción u omisión, por un servidor público, o bien si éste no muestra la debida diligencia, así como la inhabilitación para el empleo o cargo público por un período de dos a cuatro años.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 149 Quáter.- Al que produzca una conducta discriminatoria en el empleo, labor o trabajo público o privado, por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, identidad genérica, opiniones, religión, discapacidad, apariencia, talla; o por la discriminación xenofóbica o el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones o cuando el agente motive su conducta en alguna otra característica de la víctima que atente contra su dignidad y vulnere sus derechos humanos, se le impondrán de tres a seis años de prisión o de mil a tres mil quinientos días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 149 Quinquies.- Al que promueva o divulgue información falsa o confusa o fomente la ignorancia o la desinformación, con el fin de discriminar a una o más personas o ir en contra de las políticas públicas dirigidas a la inclusión, educación o a la</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>protección de la salud, se le impondrá pena de dos a cuatro años de prisión o de mil a dos mil días multa y de trescientos a cuatrocientos días de trabajo en favor de la comunidad.</p>
	<p>Artículo 149 Sexies. Los delitos señalados en este Capítulo serán perseguibles por querrela y el perdón del ofendido sólo será procedente cuando se haya reparado totalmente el daño causado a la víctima. La carga de la prueba recae inevitablemente sobre el agente discriminador. La reparación del daño en estos delitos siempre comprenderá trabajo en favor de la comunidad dirigido a la persona o población que se discrimino.</p>
<p>Capítulo III Reglas Comunes para Lesiones y Homicidio</p> <p>Artículo 316.- ... I. ... II. ...</p> <p>III.- Cuando se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido, y</p> <p>IV.- Cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie.</p> <p>...</p>	<p>Titulo Decimonoveno Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal Capítulo III Reglas Comunes para Lesiones y Homicidio</p> <p>Artículo 316. Se entiende que hay ventaja: I. ... II. ...</p> <p>III. Cuando se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido;</p> <p>IV. Cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie, y</p> <p>V. Cuando el agente actúe motivado en la discriminación hacia la víctima.</p> <p>La ventaja no...</p>

2. En relación al **Código Federal de Procedimientos Penales**, se propone complementar las disposiciones comunes a la averiguación previa y a la instrucción para establecer que además de practicarse todos los exámenes periciales correspondientes, el Ministerio Público realizará la investigación del delito de discriminación de acuerdo a un Protocolo de actuación, a fin de generar parámetros y modelos de investigación específicos. También, como parte de un debido proceso, se contempla brindar asistencia a las víctimas con traductor o interprete, de acuerdo a sus circunstancias personales, a fin de garantizar la debida aplicación de la sanción de las conductas discriminatorias, por lo que la iniciativa de mérito propone:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>CAPITULO III Intérpretes</p> <p>Artículo 28.- ...</p> <p>Sin correlativo</p> <p>...</p>	<p>Título Primero Reglas Generales para el Procedimiento Penal Capítulo III Intérpretes</p> <p>Artículo 28.- Cuando el inculcado....</p> <p>En cualquier etapa de la averiguación previa o del proceso, cuando la víctima pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, no conozca o no comprenda bien el idioma español, use lenguaje de señas o utilice el sistema braille, o tenga alguna discapacidad, tendrá derecho a recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor, según sea el caso.</p> <p>Cuando no se pudiese contar con traductor o intérprete mayor de edad, podrá nombrarse a un menor que haya cumplido quince años.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Título Quinto Disposiciones Comunes a la Averiguación Previa y a la Instrucción Capítulo I</p>
	<p>Comprobación del Cuerpo del Delito y de la Probable Responsabilidad del Inculcado</p> <p>Artículo 177 Bis. En el caso del delito de discriminación o aquellas conductas que se agravan cuando son motivadas en la discriminación, además de practicarse los exámenes periciales correspondientes, el Ministerio Público y sus auxiliares realizarán una investigación específica por discriminación de acuerdo a un protocolo de actuación.</p>

3. Sobre la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, se incorporan las prácticas o conductas que se consideren discriminatorias, ampliando el catálogo, a fin de armonizar la ley secundaria con el texto constitucional, así como la plena vigencia de los tratados internacionales. Se definen con mayor precisión las medidas positivas y compensatorias temporales, a efecto de evitar lagunas legales. Se propone la ampliación del objeto del Conapred, para que en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a fin de que los sistemas de información oficial que son utilizados a su vez para regir el perfil de las políticas públicas, cuenten con elementos fidedignos y objetivos en la toma de decisiones. En cuanto a la estructura institucional, se amplían las atribuciones del Consejo; se incorporan representantes de las Secretarías de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se amplían a siete los integrantes designados por la Asamblea Consultiva a la Junta de Gobierno; así mismo propone que la designación del titular de la presidencia del organismo sea nombrado por la Cámara de Diputados, a través de una convocatoria abierta y mediante un procedimiento específico, para quedar en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.</p> <p>...</p>	<p>Capítulo I Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen o condición social o económica, condición de salud, embarazo, identidad genérica, opiniones, religión, discapacidad, talla, acondroplasia, gigantismo, apariencia, o cualquier otra que tenga por objeto o por resultado atentar contra la dignidad humana, denostar a una o más personas, impedir, obstaculizar o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley.</p> <p>También se entenderá...</p>
<p>Artículo 5. No se considerarán... I. a V. ...</p> <p>VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental;</p> <p>VII. VIII. ...</p>	<p>Artículo 5. No se considerarán... I. a V. ...</p> <p>VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna discapacidad intelectual o enfermedad mental;</p> <p>VII. VIII. ...</p>
<p>Artículo 6.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables</p>	<p>Artículo 6.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con la Constitución Política de los Estados</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.</p>	<p>Unidos Mexicanos y con los Instrumentos Internacionales aplicables en materia de derechos humanos, contra el racismo y toda forma de discriminación de los que el Estado sea parte, así como las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.</p>
<p>Artículo 7.- Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.</p>	<p>Artículo 7.- Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o población que sea afectada por conductas discriminatorias.</p>
<p>Artículo 9.- Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.</p> <p>A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:</p> <p>I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen</p>	<p>Capítulo II Medidas para Prevenir la Discriminación</p> <p>Artículo 9. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o por resultado atentar contra la dignidad humana, denostar a una o más personas, impedir, obstaculizar o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley.</p> <p>A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:</p> <p>I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos;</p> <p>II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación;	papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición o situación de subordinación;
III. ...	III. Prohibir la libre...
IV. ...	IV. Establecer diferencias en...
V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional;	V. Limitar o negar el acceso a los programas de capacitación, adiestramiento y de formación profesional para el trabajo ;
VI. ...	VI. Negar o limitar...
VII. Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;	VII. Negar, limitar o condicionar los servicios de seguridad social , atención médica pública o privada o servicios de salud públicos o privados , o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;
VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;	VIII. Restringir o impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;
IX. ...	IX. Negar o condicionar...
X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo;	X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes ;
XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia;	XI. Impedir, limitar, restringir o evadir el acceso a la procuración e impartición de justicia, a la coadyuvancia por parte del cónyuge, compañera o compañero civil, conviviente, persona con quien se tiene relación de pareja o parentesco consanguíneo, y a la efectiva reparación del daño cuando se comete un ilícito o delito ;
XII. Impedir que se les escuche en todo	XII. Impedir o limitar el derecho a ser

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables;</p>	<p>oído o vencido en todo procedimiento judicial o administrativo en el que se vean involucrados, así como negar la asistencia de intérpretes o traductores en procedimientos administrativos o judiciales;</p>
<p>XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana;</p>	<p>XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra los derechos humanos;</p>
<p>XIV. Impedir la libre elección de cónyuge o pareja;</p>	<p>XIV. Impedir o limitar la libre elección de cónyuge, conviviente o pareja, así como negar o limitar la forma de estructura u organización familiar que se decida;</p>
<p>XV. ...</p>	<p>XV. Ofender, ridiculizar o promover...</p>
<p>XVI. ...</p>	<p>XVI. Limitar la libre...</p>
<p>XVII. Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia;</p>	<p>XVII. Negar o imponer asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia;</p>
<p>XVIII. ...</p>	<p>XVIII. Restringir el acceso...</p>
<p>XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños;</p>	<p>XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable de las personas, especialmente de las niñas y los niños;</p>
<p>XX. Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga;</p>	<p>XX. Impedir, limitar o restringir el acceso, los beneficios o contratación de seguros médicos, de vida o de cualquier otro tipo;</p>
<p>XXI. ...</p>	<p>XXI. Limitar el derecho...</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>XXII. ...</p> <p>XXIII. ...</p> <p>XXIV. ...</p> <p>XXV. Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>XXVI. ...</p> <p>XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión;</p> <p>XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, y</p> <p>XXIX. ...</p>	<p>XXII. Impedir el acceso...</p> <p>XXIII. Explotar o dar...</p> <p>XXIV. Restringir la participación...</p> <p>XXV. Restringir o limitar el uso de las lenguas, sistema normativo indígena y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>XXVI. Limitar o negar...</p> <p>XXVII. Incitar o provocar al odio, la violencia, el rechazo, la burla, la difamación, la injuria, la persecución o la exclusión;</p> <p>XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico contra una persona por asumir públicamente su preferencia sexual o identidad de género, por la apariencia, la forma de vestir, hablar o gesticular; y</p> <p>XXIX. En general cualquier...</p>
<p>CAPÍTULO III MEDIDAS POSITIVAS Y COMPENSATORIAS A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</p> <p>Artículo 10.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres:</p>	<p>Capítulo III Medidas Positivas de Carácter Temporal y Compensatorias a Favor de la Igualdad de Oportunidades</p> <p>Artículo 10.- Las medidas positivas ya sea de carácter temporal o compensatorio son aquellas estrategias especiales que se establecen mediante políticas públicas y programas destinados a revertir, subsanar o remover situaciones, prejuicios, comportamientos, prácticas o conductas discriminatorias. Tienen por finalidad eliminar los obstáculos que se oponen a la</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>I a IV....</p> <p>Los siguientes artículos de la Ley vigente se refieren a medidas compensatorias específicas por grupos de población, que se reforman para incorporar medidas de carácter universal y general.</p>	<p>igualdad efectiva y sustantiva de las personas.</p> <p>Estas serán llevadas a cabo por los órganos públicos y las autoridades federales en el ámbito de su competencia.</p>
<p>Artículo 11.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños:</p> <p>I. a IX. ...</p>	<p>Artículo 11.- Las medidas positivas de carácter temporal o compensatorio deben identificar y eliminar todo tipo de discriminación, así como subsanar los efectos que las discriminaciones causan o han causado, entre ellas estarán consideradas las siguientes:</p> <p>I. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares;</p> <p>II. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos;</p> <p>III. Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamento de hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten;</p> <p>IV. Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para a las hijas e hijos cuando las madres o padres lo requieran;</p> <p>V. Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>VI. Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;</p> <p>VII. Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con alguna discapacidad;</p> <p>VIII. Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus madres, padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad;</p> <p>IX. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;</p> <p>X. Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados;</p> <p>XI. Procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitirles el libre tránsito;</p> <p>XII. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad social y cultural;</p> <p>XIII. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las diferencias, las distintas identidades y la inclusión;</p> <p>XIV. Las señaladas en otras leyes especiales aplicables.</p>
<p>Artículo 12.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su</p>	<p>Artículo 12.- Toda medida positiva debe ir dirigida a una o más personas que</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años:</p> <p>I. a III. ...</p>	<p>padecen alguna forma de discriminación y sus acciones deben enfocarse a proporcionar ventajas concretas a la población en situación de desigualdad.</p>
<p>Artículo 13.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad:</p> <p>I a X. ...</p>	<p>Artículo 13.- Toda medida positiva debe tener al menos las siguientes características:</p> <p>I. Articulación: abarcando una situación de conjunto pero impactar en las situaciones específicas en las que se debe incidir;</p> <p>II. Funcional: ajustándose a la realidad concreta y particular sobre la que se incide, contemplando todas aquellas acciones que se deben llevar a cabo para eliminar las discriminaciones;</p> <p>III. Ejecutable: para lo cual siempre deberá contarse con los recursos humanos, económicos y financieros para llevarse a cabo;</p> <p>IV. Planeada: considerando que su objetivo es principalmente temporal, por lo que deberá contar con objetivos, medios y acciones concretas; y</p> <p>V. Evaluable: que permita medir su impacto, consecuencias y condiciones o situaciones que modificó, eliminó o erradicó.</p> <p>Las autoridades deberán incorporar en sus políticas y programas, las medidas positivas derivadas de recomendaciones, observaciones generales, resoluciones y buenas prácticas emitidas por las</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	instancias no jurisdiccionales u organismos derivados de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.
<p>Artículo 14.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena:</p> <p>I a VII. ...</p>	<p>Artículo 14.- Las medidas señaladas en este Capítulo deben garantizar el impulso al pleno ejercicio de los derechos humanos de la población que padece alguna forma de discriminación.</p>
<p>Artículo 17.- El Consejo tiene como objeto:</p> <p>I. a IV ...</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Capítulo IV Del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Sección Primera Denominación, Objeto, Domicilio y Patrimonio</p> <p>Artículo 17.- El Consejo tiene como objeto:</p> <p>I. ... II. ... III. ... IV. ... V. Dictar los criterios que deben ser considerados en materia de análisis de la discriminación por el Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p>
<p>Artículo 20.- Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>I. a VI. ...</p>	<p>Sección Segunda De las atribuciones</p> <p>Artículo 20.- Para el cumplimiento...</p> <p>I. a VI. ...</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>VII. Divulgar los compromisos asumidos por el estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia; así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno;</p>	<p>VII. Divulgar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Penal Federal, en materia de derechos humanos y no discriminación, así como los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia; y promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno;</p>
<p>VIII. ...</p>	<p>VIII. ...</p>
<p>IX. ...</p>	<p>IX. ...</p>
<p>X. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;</p>	<p>X. Tutelar los derechos de las personas objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;</p>
<p>XI. ...</p>	<p>XI. ...</p>
<p>XII. ...</p>	<p>XII. ...</p>
<p>XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo;</p>	<p>XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o población discriminada;</p>
<p>XIV. a XVIII. ...</p>	<p>XIV. a XVIII. ...</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>XIX. Recibir anualmente el informe de cada dependencia del Ejecutivo de la Unión integrante de la Junta de Gobierno, respecto de la rendición de cuentas en</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>XIX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>materia de prevención y eliminación de la discriminación en el que se indicarán los montos presupuestales designados para tal fin, los objetivos planteados y los logros alcanzados;</p> <p>XX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.</p>
<p>Artículo 23.- La Junta de Gobierno estará integrada por cinco representantes del Poder Ejecutivo Federal, y cinco integrantes designados por la Asamblea Consultiva.</p> <p>Los representantes del Poder Ejecutivo Federal son los siguientes:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Uno de la Secretaría de Educación Pública, y</p> <p>V. Uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Sección Tercera De los Órganos de Administración</p> <p>Artículo 23.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete representantes del Poder Ejecutivo Federal, y siete integrantes designados por la Asamblea Consultiva.</p> <p>Los representantes del...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Uno de la Secretaría de Educación Pública;</p> <p>V. Uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;</p> <p>VI. Uno de la Secretaría de Desarrollo Social; y</p> <p>VII. Uno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 26.- El Presidente del Consejo, quien presidirá la Junta de Gobierno, será designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.</p>	<p>Artículo 26. La o el Presidente del Consejo, quien presidirá la Junta de Gobierno, será designado de conformidad al siguiente procedimiento:</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>Será nombrado o nombrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Para hacer el nombramiento, la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Derechos Humanos convocará de manera abierta a todas las organizaciones de la sociedad civil que, en su desempeño tengan el objetivo la lucha contra la discriminación y la promoción y defensa de los derechos humanos, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos y, en general, a las entidades o personalidades que estime conveniente, a proponer una candidata o candidato para hacerse cargo de la Presidencia del Consejo.</p> <p>La o el Presidente deberá reunir para su nombramiento los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none">I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;III. Poseer conocimientos amplios en la problemática de la discriminación y su prevención, en derechos humanos y del marco normativo vigente en dichas materias;IV. Gozar de buena reputación, trayectoria en el combate contra la discriminación, tener comprensión, compromiso y capacidad probada respecto del concepto amplio del tema;V. No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, ambientales, o aquellos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, la vida y la integridad o contra la libertad, ni haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo,

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>cargo o comisión en el servicio público;</p> <p>VI. No haber desempeñado cargo alguno en los órganos de impartición de justicia, partido político o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años anteriores al día de su designación;</p> <p>VII. No ser cónyuge, conviviente, compañera o compañero civil, concubino o pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los integrantes de la Junta de Gobierno;</p> <p>VIII. No tener litigios pendientes con el Consejo o los organismos autónomos de derechos humanos;</p> <p>IX. No ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no haber prestado servicio en las fuerzas armadas.</p> <p>La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados deberá expedir la convocatoria cuatro meses antes de que concluya el periodo del titular en funciones o bien a los tres días de que se registre su falta absoluta. En cada elección aplicará de manera alternada un criterio de género.</p> <p>Después de verificar que las o los candidatos cumplen con los requisitos señalados en esta ley, la Comisión valorará su trayectoria, los conocimientos y el compromiso con el tema y después de aplicar un examen público respecto de las fracciones III y IV del presente artículo, definirá una terna para de ésta proponer finalmente al Pleno de la Cámara a la candidata o candidato que genere el mayor consenso entre los integrantes de la Comisión. La decisión en ningún caso puede exceder del plazo de dos meses de lanzada la convocatoria o falta de titular.</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>En caso de no alcanzarse la mayoría calificada tras dos rondas de votación en el Pleno de la Cámara, la o el titular del Consejo se seleccionará mediante la insaculación de la terna citada en el párrafo anterior.</p>
<p>Artículo 28.- El Presidente del Consejo durará en su cargo tres años, y podrá ser ratificado hasta por un periodo igual.</p>	<p>Artículo 28. La o el Presidente del Consejo durará en su cargo cuatro años, y podrá ser ratificado hasta por un periodo igual.</p> <p>Tres meses antes a que se abra el proceso de selección al que se refiere el artículo 26, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados valorará si la o el Presidente en turno es propuesto para ser ratificado. De resultar positiva dicha propuesta de ratificación estará sometida a su aprobación definitiva por el Pleno de la Cámara de Diputados.</p>
<p>Artículo 30.- El Presidente del Consejo tendrá, además de aquellas que establece el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Enviar a los Poderes de la Unión el informe anual de actividades; así como el ejercicio presupuestal, este último previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>VI. a IX. ...</p> <p>X. Proponer a la Junta de Gobierno el tabulador salarial del Consejo, y</p>	<p>Artículo 30.- La o el Presidente del Consejo tendrá, además de aquellas que establece el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a IV.</p> <p>V. Presentar a la Cámara de Diputados, vía la Comisión de Derechos Humanos el informe anual de actividades, así como el ejercicio presupuestal, este último previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>VI. a IX. ...</p> <p>X. Proponer a la Junta de Gobierno el tabulador salarial del Consejo;</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Sin correlativo</p> <p>XI. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.</p>	<p>XI. Organizar lo conducente a la entrega del Premio Nacional contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”, al que hace referencia la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; y</p> <p>XII. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.</p>
<p>Artículo 32.- La Asamblea Consultiva estará integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanos, representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica que por su experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación puedan contribuir al logro de los objetivos del Consejo.</p> <p>Los miembros de esta Asamblea Consultiva serán propuestos por los sectores y comunidad señalados y nombrados por la Junta de Gobierno en términos de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico.</p>	<p>Sección Cuarta De la Asamblea Consultiva.</p> <p>Artículo 32.- La Asamblea Consultiva estará integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanas y ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en los sectores privado, social y de la comunidad académica por su labor en materia de prevención y eliminación de la discriminación y que puedan contribuir al logro de los objetivos del Consejo.</p> <p>En ningún caso, la integración de la Asamblea excederá del 60% de personas del mismo sexo.</p> <p>Las y los integrantes de esta Asamblea Consultiva serán propuestos por los sectores y comunidad señalados y nombrados por la Junta de Gobierno en términos de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico.</p>
<p>Artículo 34.- Son facultades de la Asamblea Consultiva:</p> <p>I. a IV. ...</p>	<p>Artículo 34.- Son facultades de la Asamblea Consultiva:</p> <p>I. a IV. ...</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>V. Nombrar cinco personas que formarán parte de la Junta de Gobierno;</p> <p>VI. a VIII. ...</p>	<p>V. Nombrar siete personas que formarán parte de la Junta de Gobierno;</p> <p>VI. a VIII. ...</p>
<p>Artículo 35.- Los integrantes de la Asamblea Consultiva durarán en su cargo tres años, y podrán ser ratificados por un periodo igual, en términos de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico.</p>	<p>Artículo 35.- Las y los integrantes de la Asamblea Consultiva durarán en su cargo cuatro años, y podrán ser ratificados por un periodo igual, en términos de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico.</p>
<p>Artículo 85.- El Consejo podrá otorgar un reconocimiento a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>CAPÍTULO VI DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN</p> <p>Artículo 85.- El Consejo otorgará un reconocimiento a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.</p> <p>Del mismo modo, el Consejo implementará una política de avergonzamiento en aquellos casos en que, a propuesta de su Asamblea Consultiva, se considere procedente ya sea por lo emblemático o por la trascendencia política del acto discriminatorio. Dicha política concluirá hasta que el agente discriminador se disculpe públicamente y tendrá la mayor difusión posible.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Sin correlativo</p>	<p>CAPÍTULO VII DE LA DIFUSIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA LEY</p> <p>Artículo 86.- El Consejo dará la máxima difusión al contenido de la Ley y de los derechos consagrados en ella, a través de los distintos medios disponibles.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 87.- El Consejo realizará un seguimiento de la aplicación de la Ley y una evaluación de su cumplimiento con carácter anual. Esta evaluación se presentará a la Junta de Gobierno y se difundirá masivamente recurriendo a los tiempos del Estado.</p>

4. En lo que se refiere a la **Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles** , se instauro el Premio Nacional Contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”, así como las categorías en que será entregado y la integración del Consejo de Premiación, que busca el reconocimiento del trabajo de personas y organizaciones para la no discriminación, como ejemplo de desempeño ético que coadyuve en la formación cívica. Para ello se propone:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>CAPITULO II Premios y Preseas</p> <p>Artículo 6.- Se establecen los siguientes Premios, que se denominarán y tendrán el carácter de nacionales:</p> <p>I. a la XVII ...</p> <p>...</p>	<p>CAPITULO II Premios y Preseas</p> <p>Artículo 6.- Se establecen los siguientes Premios, que se denominarán y tendrán el carácter de nacionales:</p> <p>I. a la XVII ...</p> <p>XVIII. Contra la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”.</p> <p>...</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Sin correlativo	<p>CAPÍTULO XXIII Premio Nacional Contra la Discriminación</p> <p>Artículo 124.- El Premio Nacional de la Contra la Discriminación es el reconocimiento otorgado a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 125.- El Premio Nacional Contra la Discriminación se entregará en las siguientes categorías por fomentar:</p> <p>I. La igualdad entre mujeres y hombres; II. El respeto de las niñas y los niños, adolescentes o jóvenes; III. La igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores; IV. La igualdad de oportunidades para las personas con alguna(s) discapacidad(es); V. La igualdad de oportunidades para la población indígena, afromexicana o migrante; VI. La igualdad, inclusión y el reconocimiento de las personas LGTBTI; VII. Inclusión y respeto hacia las personas con VIH. VIII. Por garantizar la igualdad y la no discriminación en el ámbito laboral, educativo, de salud o de acceso a la justicia.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 126.- Para la entrega del Premio Nacional contra la Discriminación, el Jurado de Premiación se integrará siempre en número non por:</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>1) Una Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo presidirá;</p> <p>2) Las o los Presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión;</p> <p>3) Un representante de alto nivel del Ejecutivo Federal designado por la Presidencia de la República;</p> <p>4) La o el titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que realizará la función de Secretario Técnico del Consejo de Premiación, por sí o por representante designado.</p> <p>La convocatoria para el otorgamiento de este premio, podrá considerar la participación de sociedades mercantiles o cooperativas, pero en ese caso el Premio no consistirá en numerario, sino que únicamente se integrará por la medalla y el diploma que acredite que le fue concedido el reconocimiento a que se hicieron merecedoras, mismos que serán entregados en un acto público el ex profeso por la o el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el día 19 de octubre de cada año.</p>
Sin correlativo	<p>CAPÍTULO XXIII Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 127.- Las erogaciones que deban hacerse con motivo de esta Ley, serán con cargo a la partida correspondiente de la Secretaría donde se tramite cada premio, y en caso de falta o insuficiencia de partida, con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia. Las recompensas de que trata el capítulo XVI únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	dependencia u organismo al que pertenezca el beneficiario.
Sin correlativo	Artículo 128.- Los premios y las entregas adicionales en numerario o en especie, así como las recompensas, estarán exentos de cualquier impuesto o deducción.
Sin correlativo	Artículo 129.- Salvo que esta Ley contenga disposición expresa al respecto, los jurados están facultados para proponer que dos o más personas con iguales merecimientos participen entre sí el mismo premio, o que éste se otorgue a cada una de ellas.
Sin correlativo	Artículo 130.- Las recompensas señaladas en efectivo por la presente Ley, se ajustarán en la proporción en que se modifique el salario mínimo general en el Distrito Federal.

5. Por lo que respecta a la **Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**, la iniciativa de mérito propone la implementación de los criterios propuestos por la Conapred, en congruencia con la reforma propuesta a dicha Ley, para quedar:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 21.- El Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social deberá generar un conjunto de indicadores clave, que atenderán como mínimo los temas siguientes: población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda.	Artículo 21.- El Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social deberá generar un conjunto de indicadores clave, que atenderán como mínimo los temas siguientes: población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, discriminación , distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda.

6. Por último el documento en estudio propone en cuanto a la **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**, para homologar su texto con el procedimiento de elección de la o el titular del Conapred, contenido en las reformas y adiciones a la Ley Federal en materia de discriminación, la cual considera:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTICULO 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:</p> <p>I. a III.</p>	<p>ARTICULO 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:</p> <p>I. a III.</p> <p>Lo estipulado en este artículo no aplica en el caso del titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, para lo cual se atenderá a los requisitos y procedimiento de selección que se encuentran contenidos en la Ley que rige al Consejo.</p>

Consideraciones

El pleno de esta Comisión comparte con las proponentes que el derecho a la igualdad y no discriminación es el derecho a tener derechos. Debiendo considerarse como un **derecho estratégico** para abrirle paso a un Estado democrático que admite su responsabilidad igualatoria y garantista.

La iniciativa considera una reforma integral en materia de discriminación que contempla dos componentes fundamentales: la visión de largo plazo y el interés general, esto implica la manera en que las instituciones garantizan el ejercicio de los derechos reconocidos en nuestra Constitución.

Para esta Comisión es importante recordar la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos que representa un cambio fundamental, una nueva mirada para analizar e interpretar no sólo la propia Carta Magna, sino cada uno de los elementos que componen nuestra ingeniería jurídica y que aún con los avances del proceso legislativo en marcha, es imperioso modernizar instituciones, revisar facultades, definir atribuciones y responsabilidades claras, límites al accionar, posibilidades de articulación, cooperación y coordinación operables efectivamente en la realidad.

Las y los integrantes de esta Comisión estamos conscientes de que la reforma legislativa no será suficiente, requerimos un actuar ético, maneras diferentes de interacción entre instituciones y personas, desempeños conscientes para evitar malas prácticas, modificando sus incentivos; políticas públicas integrales, efectivas y medibles en sus impactos. Y sometidas a procesos de transparencia y rendición de cuentas pública e institucional. Por ello, nos parece de suma importancia que en esta iniciativa se contemplen reconocimientos a la ejemplaridad y además, busque medidas alternativas de justicia como el trabajo comunitario que, aunque considerado en nuestras normas, debe encontrar cauces para hacerse eficaz y sentar precedentes que permitan tomar conciencia y acciones sobre esta problemática.

La primacía de los derechos humanos es la máxima aspiración ética de la democracia, la seguridad y la justicia su garantía, su finalidad es el pleno desarrollo de las personas, siendo esta la premisa de un Estado Social y Democrático, cuya obligación de las instituciones que lo conforman es encaminarse a este fin, por lo que es nuestro parecer que no basta reconocer los derechos humanos en el texto constitucional, sino que resulta indispensable establecer su protección en los diversos ordenamientos jurídicos, para evitar que queden impunes determinadas conductas que trastocan gravemente el tejido social y que están presentes en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

También considera que los instrumentos legales deben sustentarse en los principios generales de los acuerdos, tratados y protocolos internacionales en la materia y ser parte constitutiva de una visión y compromiso de Estado para su cumplimiento entre los sectores público, social y privado, en el que se transversalice el fomento de una cultura de responsabilidad, personal y colectiva sobre el respeto a los derechos humanos.

Es necesario recalcar que los instrumentos internacionales de los que México es parte consideran las obligaciones de los Estados parte para hacer efectivo su contenido, por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. (Lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas, principio de *effet utile*)

Artículo 28. Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Lo que nos lleva a asumir nuestro compromiso legislativo para abonar y acordar normas que doten al Estado de las herramientas necesarias para cumplir con dichos objetivos.

La iniciativa en estudio comprende un análisis de los instrumentos internacionales como:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial
- Convenio 111 sobre Discriminación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3498-II, miércoles 25 de abril de 2012

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Declaración y Programa de Acción de Durban
- Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género.
- Resolución de la Asamblea General de la ONU: Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad
- Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas Privadas de Libertad en las Américas
- Resolución de la Asamblea General de la OEA: Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género

Por lo que respecta a la reforma a la fracción V del artículo 52 del Código Penal Federal se observa que existe una repetición con distinta redacción por lo se propone que el decreto se integre con el siguiente texto:

V.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres, **siempre y cuando no se violen derechos humanos, ni se atente contra la dignidad de las personas;**

En cuanto a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se observa que en su artículo 4 se incorporan los conceptos de talla, acondroplasia y gigantismo. A este respecto se propone, a fin de dar cabal sentido a la norma y en virtud de que la palabra “talla” contempla ambas características, el siguiente texto:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen **o pertenencia** étnica o nacional, **raza,color de piel**, lengua, **género** , sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, **origen** o condición social o económica, **condición** de salud, embarazo, **identidad genérica**, opiniones, religión, discapacidad, **talla, apariencia** , o cualquier otra **que tenga por objeto o por resultado atentar contra la dignidad humana, denostar a una o más personas** , impedir, **obstaculizar** o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas **o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley.**

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión de Derechos Humanos emite la siguiente:

Opinión

Primero. La Comisión de Derechos Humanos emite opinión positiva a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, presentada por las diputadas Enoé Margarita Uranga Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Beatriz Elena Paredes Rangel y Yolanda de la Torre Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Segundo. Túrnese a la Comisión de Justicia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a dieciocho de abril de 2012.

La Comisión de Derechos Humanos

Diputados: Manuel Cadena Morales (rúbrica), presidente; Sabino Bautista Concepción (rúbrica), Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Clara Gómez Caro (rúbrica), Rosa Adriana Díaz Lizama, Rosi Orozco (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), secretarios; Velia Idalia Aguilar Armendáriz (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez, Yulenny Guylaine Cortés León (rúbrica), Sami David David (rúbrica), Margarita Gallegos Soto (rúbrica), Celia García Ayala (rúbrica), Lizbeth García Coronado, María del Carmen Guzmán Lozano (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha (rúbrica), Yolanda del Carmen Montalvo López, Aránzazu Quintana Padilla, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún (rúbrica), Florentina Rosario Morales, Jaime Sánchez Vélez, María Sandra Ugalde Basaldúa (rúbrica), Guadalupe Valenzuela Cabrales (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO RELATIVO A LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2009

Honorable Asamblea:

Con fundamento en lo establecido en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública.

Con base en los artículos 39, numerales 1 y 2, fracción XXVIII, y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, numeral 1, fracción V, 85, numeral 1 y 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública somete a discusión y, en su caso, aprobación de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen con Proyecto de Decreto, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. Con fecha 6 de mayo de 2010 fue recibida por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (sic) correspondiente al ejercicio fiscal de 2009, enviada por el Presidente de la República y turnada mediante oficio suscrito por el Subsecretario de Enlace Legislativo, de la Secretaría de Gobernación. Se recibieron también los correspondientes anexos.

Segundo. La Mesa Directiva en esa misma fecha turnó dichos documentos a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Tercero. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibió para su revisión la Cuenta Pública del Ejercicio correspondiente al año 2009 y sus anexos, el día 10 de mayo de 2010.

Cuarto. Con fecha 16 de febrero de 2011 se recibió el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, rendido por la Auditoría Superior de la Federación, mismo documento remitido por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación el mismo día.

Quinto. Con fecha 10 de marzo de 2011, se recibieron en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública los primeros Documentos de Evaluación Sectorial elaborados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Sexto. Con fecha 18 de mayo de 2011, se recibió en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el documento denominado “Conclusiones derivadas del Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009” elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Séptimo. Los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública revisaron en los términos del artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes

secundarias que los regulan, la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2009 con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

PROCESO DE ANÁLISIS

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para la elaboración del presente dictamen y atendiendo a lo dispuesto por los artículos 36 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados, consideró el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009 (sic) el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 y el Análisis del Informe del Resultado de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Adicionalmente, esta Comisión tomó en consideración los objetivos nacionales y la estrategia integral de política pública contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El mencionado instrumento propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

De igual manera, se consideró la estrategia integral de política pública planteada por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 con cinco ejes relacionados entre sí:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para cada uno de estos ejes se analizó la información relevante de la situación del país y sus respectivos objetivos y estrategias específicas.

Además, esta Comisión revisó los objetivos y las estrategias establecidos en los Programas Sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 mismos que se señalan en el apartado correspondiente a los sectores vinculados con la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009.

Por otra parte, se atendió a los objetivos generales de la política de gasto que el Ejecutivo Federal determinó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, orientada a continuar promoviendo el Desarrollo Humano Sustentable, en congruencia con la premisa básica del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y de los programas sectoriales y especiales correspondientes. La política de gasto del Poder Ejecutivo para 2009 pretendía el logro de los siguientes objetivos:

1. Garantizar a la sociedad mayores condiciones de seguridad pública.
2. Avanzar más rápido en el combate a la pobreza y la desigualdad social.
3. Promover un crecimiento económico más dinámico y la generación de más y mejores empleos.
4. Fomentar la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras.

5. Reducir las brechas regionales, y
6. Abatir el rezago y mejorar la calidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

En este sentido, el gasto programable para 2009 se orientó por las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia, aumentando sustancialmente los recursos hacia este fin.
2. Continuar desarrollando y potenciando las capacidades básicas de los mexicanos.
3. Proporcionar una Red de Protección Social.
4. Impulsar la actividad económica y la generación de empleos formales mejor remunerados.
5. Continuar con la construcción de obras de infraestructura.
6. Dar un nuevo impulso al desarrollo regional integral.
7. Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación.
8. Elevar el gasto público en aquellas acciones y programas que contribuyen a cerrar la brecha existente entre la naturaleza y el hombre.
9. Contribuir a la consolidación del enfoque de género en las asignaciones presupuestarias de los programas públicos.
10. Elevar la calidad del gasto público, utilizando como herramientas la presupuestación basada en resultados y la evaluación del desempeño.
11. Dar continuidad a los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de austeridad, racionalización y disciplina del gasto.

De esta manera, fue posible observar los efectos de la política del gasto y de las políticas públicas financiadas a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en las diversas vertientes de la vida nacional y su impacto en la vida cotidiana de la población mexicana.

El dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública evita en la medida de lo posible repetir cifras contenidas en otros documentos que, por ser públicos, están disponibles. Se enfoca a plasmar los resultados de la revisión del ejercicio del gasto, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas nacionales y sectoriales y de la política de gasto determinada para 2009.

La primera parte del dictamen retoma diversos elementos de los análisis formulados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación por tener el mérito de compendiar las opiniones técnicas de las diversas comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Se trata de una síntesis que rescata lo más destacable del análisis de esa Comisión y que toma como eje las funciones sectoriales de conformidad con el agrupamiento elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Se incorpora así un apartado dedicado al entorno macroeconómico y se analizan los sectores vinculados a las diversas funciones: de hacienda y crédito público, de desarrollo económico, de desarrollo social y de gobierno. De igual forma se presenta un apartado que resume los aspectos más relevantes de la fiscalización superior, por cuanto al tipo de auditorías practicadas, su cobertura y las observaciones derivadas de las mismas.

La segunda parte del documento que se somete a consideración de esta Soberanía es el Proyecto de Decreto relativo a la Cuenta Pública del año 2009.

El primer anexo contiene los resúmenes de las auditorías más significativas practicadas por la Auditoría Superior de la Federación que a su vez la Comisión de Presupuesto analizó, y que abarcan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los organismos constitucionales autónomos, a las entidades federativas y a algunos municipios, además de las aplicadas a diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. En el segundo anexo se presentan los estados de ingresos y egresos presupuestarios.

La Comisión recurrió a otras fuentes de información tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los Programas Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y sectoriales de Desarrollo Social, Educación, Salud, Seguridad Pública, Competitividad, Equidad de Género, Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros; la Política de Gasto para el Ejercicio Fiscal 2009, los Criterios Generales de Política Económica 2009, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, el Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Se tomó siempre en consideración que la revisión de la cuenta pública es una facultad constitucional exclusiva de la Cámara de Diputados, cuyo objeto es evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Es también una forma de control político en su sentido más puro.

La teoría de la división de poderes enseña que el poder se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, que no pueden ejercerse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni ser el legislativo unipersonal. En nuestra Carta Magna, estos principios se encuentran establecidos en el artículo 49.

El sistema de división de poderes parte del principio de que ninguno de ellos debe tener preeminencia sobre los otros y que el equilibrio entre los mismos se logra a través de contrapesos, es decir, de controles establecidos en la propia Constitución que tienen como propósito evitar que los poderes rebasen sus funciones e invadan otras esferas de competencia o las ejerzan en forma abusiva.

Sólo cuando la actividad del Estado tiene límites, cuando el poder se regula, se controla, se limita, es posible evitar el abuso del mismo.

Nuestra Constitución determina y articula los controles entre poderes para limitarlos, evitar que salgan de cause, obligarlos a actuar a favor de la sociedad y defender sus intereses, es decir, cumplir su responsabilidad pública.

La revisión de la Cuenta Pública es una forma de control político, que detenta el Legislativo sobre el Ejecutivo, esto significa que va más allá del sólo ejercicio de una facultad exclusiva, ya que

permite no sólo señalar al Ejecutivo las desviaciones observadas en la aplicación de los dineros públicos, sino indicarle lo pertinente para corregirlas o evitarlas en lo futuro. Tal es la esencia del Estado de Derecho y de la democracia representativa.

Esto no sólo es legal, sino legítimo, partiendo de la premisa básica de que la Cámara de Diputados representa al pueblo, en tanto el titular del Ejecutivo es un mandatario del pueblo, es decir, el que obedece al pueblo.

Es la Cámara de Diputados la que salvaguarda los intereses de sus representados, por tanto, a ella compete proveer lo necesario para hacer efectivo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo, como lo establece la propia Constitución. Ese sistema que debe permitir mejorar la calidad de vida de los mexicanos es lo que procura y protege la Cámara de Diputados y dos de los más eficaces instrumentos para lograrlo son la aprobación del presupuesto de egresos y la revisión de la Cuenta Pública. Por ello y derivado de la representación popular que detenta, la Cámara de Diputados está legitimada para señalar irregularidades, deficiencias, ineficiencias, ineficacias, opacidades, incumplimientos en el ejercicio presupuestal y para señalar correcciones.

Por eso es que este órgano deliberante ha realizado un minucioso análisis de los instrumentos de planeación y financieros, así como de documentos generados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías aplicadas por la Auditoría Superior de la Federación y otras fuentes de información oficial, para contar con elementos cuantitativos y cualitativos suficientes que permitan, de manera objetiva e imparcial, basados en resultados y en cumplimiento de metas, determinar si se han cumplido los objetivos precisados en ellos.

Es necesario conocer si los Poderes de la Unión, la administración pública federal centralizada y paraestatal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos constitucionales autónomos y cualquier otra persona o corporación que ejerza recursos públicos federales, a los que contribuyen todos los mexicanos, los han aplicado orientados por los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

I. ENTORNO MACROECONÓMICO DURANTE 2009

El Ejecutivo Federal presentó en septiembre de 2008, el Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2009 diseñado bajo la hipótesis de un contexto que aseguraba condiciones económicas más favorables que las prevalecientes durante 2008, pero al mismo tiempo reconocía factores de riesgo asociados con un menor dinamismo de la economía de los Estados Unidos de América, mayor incertidumbre en los mercados financieros internacionales y menor ingreso por la producción y exportación de petróleo.

Para México y el mundo, 2009 fue el año en el que se registraron los mayores efectos de la crisis financiera mundial, la cual fue más que evidente a partir del mes de agosto de 2007 y que mostró signos relativamente duraderos, inclusive al punto de una amenaza como aquella de la Gran Depresión de los años treinta.

Los distintos gobiernos del mundo se vieron enfrentados a serios dilemas: elegir acciones contundentes con políticas anticíclicas de carácter fiscal y monetario o permitir una grave recesión económica en sus países. Ninguno de los dos casos estarían exentos de costos. Al momento de

experimentar la crisis, algunos países se enfrentaron con serias limitaciones fiscales, otros, aparentemente disponían de margen fiscal de maniobra.

Lo que es un hecho es que a pesar de que el Ejecutivo Federal sostenía que la economía nacional solventaría sin mayores problemas la crisis financiera internacional, y que el Secretario de Hacienda y Crédito Público declaraba en febrero de 2008 que “En el pasado a Estados Unidos le daba un catarro y a nosotros pulmonía. Hoy se puede decir lo inverso: a Estados Unidos le dio pulmonía y nosotros estamos con un catarrito”, los hechos culminaron por desmentirlos: los pésimos resultados económicos ubicaron a México entre las economías más afectadas del orbe, más grave que la caída de Japón y Reino Unido, y comparable con la de Rusia según cifras del Fondo Monetario Internacional.

Limitada capacidad del Ejecutivo Federal en materia de planificación y previsión económica.

A pesar de las consecuencias desastrosas por las quiebras de grandes bancos norteamericanos, en particular de Bear Stearns y Lehman Brothers durante septiembre de 2008, y de la paralización de gran parte del crédito global, los Criterios Generales de Política Económica 2009 contemplaban que el entorno internacional sería menos adverso que el enfrentado durante el año anterior. Para el caso específico de los Estados Unidos, se proyectó una aceleración de la producción industrial, se propició la expectativa de que los problemas crediticios afectarían en menor medida esta actividad, reflejándose en su lugar en la reducción de la construcción de nuevas residencias, una mejoría en los balances del sistema financiero y de los hogares y mayores niveles en el consumo de bienes durables. En este contexto, el Ejecutivo Federal menospreció la magnitud del riesgo de los créditos hipotecarios estadounidenses a pesar de contar con fuerte evidencia en favor de ello, tal como se afirmó en los Criterios Generales de Política Económica 2009 donde afirmó “En el futuro se esperan condiciones externas menos favorables que las observadas en años pasados, lo que refuerza la necesidad de continuar con una agenda ambiciosa de cambios estructurales en todos los ámbitos, que incremente el crecimiento potencial de la economía mexicana, conduzca a una mayor generación de empleos y contribuya al abatimiento de la pobreza”

Así, el Ejecutivo Federal estimó en un principio dentro de los Criterios Generales de Política Económica 2009 un crecimiento económico de 3.0% y una eventual caída en los ingresos petroleros por reducciones en la plataforma de producción de aproximadamente 3.8% y de 8.6% en la de exportación, así como por la caída de los precios internacionales, que para el caso de la mezcla mexicana de crudo de exportación se estimó mediante fórmula un precio promedio de 80.3 dólares por barril estimado así como con un tipo de cambio 10.6 pesos por dólar, según los Criterios de Generales de Política Económica.

Fue entonces que la estrategia oficial en 2009 descansó en el supuesto de que sería la recuperación estadounidense la que impulsaría la de México. La prioridad en este escenario sería bajar la inflación para con ello permitir una reducción de tasas de interés.

Al irse deteriorando el entorno económico, el Ejecutivo Federal presentó modificaciones a las expectativas plasmadas en los Criterios Generales de Política Económica: el crecimiento real anual del Producto Interno Bruto se reubicó en 1.8%, el precio de referencia para la mezcla mexicana cambió a 70 dólares por barril y el valor del tipo de cambio a 11.7 pesos por dólar. No se realizaron modificaciones a las estimaciones de inflación, tasas de interés y plataformas de producción y exportación de crudo, respecto de las presentadas originalmente en dichos Criterios.

Contagio de la crisis internacional. Con la quiebra del sector hipotecario en los Estados Unidos, el Producto Interno Bruto de Estados Unidos cayó desde el primer trimestre de 2008 durante cinco

trimestres consecutivos, para cerrar 2009 con una baja del 3.5%. Esto provocó una dramática reducción del consumo en Estados Unidos, al enfrentarse millones de familias y bancos a problemas de insolvencia.

México padeció la concurrencia de múltiples factores adversos adicionales a la contracción del consumo norteamericano: una caída en los niveles de actividad económica global y una mayor restricción de financiamiento, que se reflejaron en un desplome de las exportaciones, una disminución en la captación de divisas al país, la caída del precio del petróleo, el efecto negativo de la influenza sobre el turismo internacional y la reducción de las remesas de los connacionales en el extranjero.

En este escenario, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicó en 5 mil 238 millones de dólares y la balanza comercial arrojó un saldo deficitario de 4 mil 678 millones de dólares. Las exportaciones de mercancías se ubicaron en 229 mil 707.5 millones de dólares, disminuyendo en 21.2% respecto al nivel de 2008. En el caso específico de las ventas de origen petrolero, estas registraron una contracción anual de 39.0%, mientras que las no petroleras se redujeron a un ritmo de 17.4%, en el mismo periodo.

Estos resultados influyeron en el comportamiento de las manufacturas para la exportación, las que retrocedieron en 17.9% y en las exportaciones extractivas y agropecuarias que cayeron 25.0% y 1.2%, respectivamente.

En contraparte, las importaciones totales sumaron 234 mil 385 millones de dólares, lo que significó una reducción de 24.0% respecto a la cifra registrada en 2008.

Desplome de la economía nacional. Frente a estas condiciones, fue claro que la realidad quedó totalmente alejada de los pronósticos originales establecidos por el Ejecutivo Federal: el Producto Interno Bruto presentó una caída de 6.1%, muy por debajo del 3.0% estimado inicialmente; la inflación se situó en 3.6%, debajo del 3.8% proyectado y dentro del margen establecido como objetivo por el Banco Central, de la misma manera el precio de barril de petróleo estuvo muy por debajo de los pronósticos al cotizarse en promedio en 57.56 dólares por barril cuando la estimación ajustada pasó de 80.3 a 70 dólares por barril, lo que generó una sobre estimación presupuestal y obligó a un ajuste en el gasto público.

En lo que hace al mercado laboral, el fuerte deterioro del sector productivo nacional provocó la pérdida de empleos a lo largo del año. El número de trabajadores asegurados se redujo en 181 mil 271 casos respecto al año anterior, incluyendo los 800 mil empleos que prometió generar por cada año de su sexenio, el Ejecutivo Federal quedó a deber 981 mil 271 empleos para ese año.

El promedio anual de la tasa de desocupación nacional se ubicó al cierre de 2009 en 5.5% de la Población Económicamente Activa, cifra superior en 1.5 puntos porcentuales al promedio observado en 2008. Sin embargo, esta medida no incorpora factores como el subempleo. En este sentido, la tasa de desempleo general ajustada, que agrupa a la Población Económicamente Activa Desocupada, a la Población no Económicamente Disponible y a la población ocupada que no recibe ingresos, registró su máximo de los últimos años, al ubicarse en 23.4% al tercer trimestre de 2009.

Por su parte, el salario mínimo retrocedió en términos reales 0.6%, acentuando la pérdida efectiva del poder adquisitivo persistente desde principios del sexenio.

En materia de inflación, al mes de diciembre de ese año, el Índice Nacional de Precios al Consumidor registró un crecimiento de 3.6%, como consecuencia de la estabilización del tipo de cambio, la debilidad de la economía, el congelamiento de precios de la gasolina y la reducción de algunas tarifas de electricidad establecidas por el Ejecutivo Federal.

Respecto al tipo de cambio, durante el primer trimestre de 2009, el peso frente al dólar mantuvo una tendencia hacia la depreciación, fomentada por la cautela frente al riesgo observado en los mercados financieros internacionales. A partir del cuarto trimestre, el tipo de cambio frenó su paso alcista al reducirse la percepción de riesgo. Así, el 31 de diciembre de 2009, el tipo de cambio del peso frente al dólar norteamericano se ubicó en 13.07 pesos por dólar en su cotización FIX para solventar obligaciones en moneda extranjera, cuando la estimación fue de 11.70 pesos por dólar.

Finalmente, el sector industrial fue una vez más el afectado en mayor medida por la caída de la producción, y registraron un decremento de 7.2% en términos reales. En particular, la construcción y las manufacturas retrocedieron a alarmantes tasas anuales de 7.1%, y 10.1% respectivamente.

Este choque económico externo tan extraordinario puso a prueba la política macroeconómica mexicana y reveló las prioridades del Ejecutivo Federal, así como los supuestos sobre los cuales están construidas dichas prioridades.

El Ejecutivo Federal desperdició las condiciones excepcionalmente favorables en 2008 para mitigar los efectos que se avizoraban como consecuencia de la crisis financiera internacional, como ingresos adicionales por encima de lo presupuestado, la caída de la economía mexicana fue de las más severas a nivel internacional, tal y como se señaló en el dictamen de la Cuenta Pública 2008.

Estos innegables resultados revelan sumas deficiencias en la capacidad del Ejecutivo Federal para identificar correctamente los embates externos y actuar oportuna y adecuadamente para proteger el mercado interno, en claro contraste con la política del gobierno estadounidense y su reserva federal, así como con las autoridades homólogas de otros países que, efectivamente, tomaron medidas anticíclicas para enfrentar esta crisis. Para el caso de nuestro país no se implementaron este tipo de políticas que permitieran atenuar la recesión que desde 2007 se venía manifestando.

Políticas públicas enfocadas a conservar un equilibrio macroeconómico sobre el crecimiento.

Uno de los problemas centrales de la política macroeconómica de México de los últimos años, es su orientación a garantizar las condiciones de equilibrio macroeconómico, sin importar el bajo desempeño económico en materia de crecimiento, desarrollo, igualdad y sustentabilidad experimentado por la economía mexicana en una perspectiva de comparativa internacional.

Este sesgo en la conducción de las políticas públicas por parte del Ejecutivo Federal fue evidentemente puntual durante la crisis de 2009. La política no sólo se orientó a preservar el equilibrio macroeconómico, sino que se orientó de manera hiperactiva a evitar una crisis financiera, particularmente en el mercado cambiario, recurriendo para ello al auxilio financiero internacional.

El resultado fue que si bien los balances financieros macroeconómicos se mantuvieron relativamente equilibrados, esto fue a costa de la economía real, particularmente el mercado laboral, con una aguda caída en los empleos y un marcado retroceso en los ingresos de los trabajadores.

Así fue como voluntariamente sacrificó el margen de maniobra para realizar acciones económicas efectivas que le impidieron evitar un colapso en el nivel de la actividad económica. Muestra de ello fueron los montos modestos de recursos fiscales dedicados a programas anticíclicos, por lo que se

puede concluir con toda certeza que la recuperación de la producción no tenía para el Ejecutivo Federal tan alta prioridad como el equilibrio de las variables macroeconómicas.

Proyecto de presupuesto y modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal ascendió a un monto total de 2 billones 846 mil 697 millones de pesos. De esta cifra, el 74.4% se destinaría al gasto programable y el 25.6% restante al no programable.

A su vez, el gasto programable se distribuía de la manera siguiente: 2.6% a los Ramos Autónomos, 30.6% a los Ramos Administrativos, 32.2% a los Ramos Generales y 34.6% a las Entidades de Control Presupuestario Directo.

Como resultado del proceso de análisis, discusión y modificación, y una vez reasignadas las modificaciones antes aludidas, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto neto acorde con la disponibilidad de los recursos públicos prevista en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, el cual ascendió a 3 billones 45 mil 478 millones 600 mil pesos. Éste se orientó prioritariamente a promover la recuperación económica, atender las necesidades básicas de la población y la seguridad pública. Del total de recursos, el 76.2% se canalizó al gasto programable y el 23.8% al no programable.

En suma, la Cámara de Diputados dispuso efectuar reducciones por 56 mil 96 millones 200 mil pesos y ampliaciones por 254 mil 877 millones 800 mil pesos, lo que implicó adecuaciones positivas del orden de 198 mil 781 millones 600 mil pesos en relación con la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal, autorizando 7% más recursos de los que originalmente solicitó, dentro de la visión optimista que tuvo para la programación de ingresos.

Resalta que en los ramos administrativos se autorizaron ampliaciones por 74 mil 420 millones 600 mil pesos, hallándose beneficiados principalmente los sectores de Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación realizadas por el Ejecutivo Federal durante su ejecución. Entre los ramos y las entidades que ejercieron recursos superiores a los aprobados y las variaciones más significativas a lo aprobado por la Cámara de Diputados, destacan los siguientes casos:

En el Ramo 19, Aportaciones a Seguridad Social, se detectaron recursos adicionales por 55 mil 30 millones 200 mil pesos, lo que representa el 24.3% superior a lo aprobado; se identificaron transferencias al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado destinadas a la nómina de pensiones y la cuota social del seguro de salud, mientras que al Instituto Mexicano del Seguro Social, se le proporcionaron recursos con el fin de sufragar el incremento en las pensiones en curso de pago y las aportaciones estatutarias a los ramos de seguro de enfermedades y maternidad, y de invalidez y vida. Asimismo, influyeron las aportaciones asignadas al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a efecto de cubrir el servicio médico integral que presta gratuitamente a los militares.

Para la entidad de control presupuestario directo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se detectaron recursos adicionales por 43 mil 919 millones 200 mil pesos lo que representa 49.7% superior a lo aprobado; se observaron ampliaciones dirigidas a cubrir las obligaciones relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones, derivadas de la entrada en vigor

de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado desde abril de 2007, asociado al aumento en el número de pensionados y, en menor medida, en el salario base de cotización

En el caso de la entidad de control presupuestario directo Comisión Federal de Electricidad se detectaron recursos adicionales por 42 mil 304 millones 200 mil pesos, lo que representa 20.7% superior a lo aprobado; se determinó que fueron provistos mayores recursos para cubrir el pago de combustóleo, diesel y gas a Petróleos Mexicanos, necesarios en la generación de fluido eléctrico, así como los enteros del Impuesto al Valor Agregado derivados de la compra de combustibles.

En lo concerniente a la entidad de control presupuestario directo Petróleos Mexicanos se detectaron recursos adicionales por 24 mil 587 millones 800 mil pesos lo que representó un 6.3% adicional a lo aprobado; dentro de su filial PEMEX Exploración y Producción, se observaron mayores recursos erogados para compras adicionales de sustancias y productos químicos; mayores pagos por servicios de conservación y mantenimiento de contratos de obra pública financiada del Activo Burgos y de la Región Sur; incrementos en viáticos contractuales del personal de plataformas, servicios de apoyo en la perforación y rehabilitación de pozos, y la modificación y reacondicionamiento de infraestructura.

Entre los ramos que registraron un gasto menor al aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las causas que lo explican sobresalen los que se indican a continuación:

Para el Ramo 28, Participaciones a entidades federativas y municipios, se detectaron menores recursos por 54 mil 464 millones 800 mil pesos lo que representó un decremento de 12.7% en relación a lo aprobado; derivado de una menor recaudación federal participable como consecuencia de la caída en el precio de exportación del petróleo y de la contracción de la actividad económica.

En el Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos se detectaron menores recursos por 22 mil 56 millones de pesos lo que representó una disminución de 45% en relación a lo aprobado; se identificaron menores erogaciones por concepto de servicios personales, servicios generales y materiales y suministros.

Finalmente, para el Ramo 9, Comunicaciones y Transportes se detectaron menores recursos por 8 mil 998 millones 900 mil pesos lo que representó una reducción de 12.4% en relación a lo aprobado; se registró reprogramación de diversos proyectos de construcción y modernización de autopistas federales, carreteras alimentadoras y caminos rurales; libramientos ferroviarios, y obras de rehabilitación de puertos, así como de dragado en los no concesionados, junto con el pago de los derechos de vía y reserva territorial asociados en detrimento de la inversión en infraestructura para las entidades federativas.

Balance de las adecuaciones presupuestarias efectuadas por la Cámara de Diputados y las modificaciones realizadas por el Ejecutivo Federal. Las reasignaciones netas realizadas por la Cámara de Diputados, incluidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ascendieron a 198 mil 781 millones 600 mil pesos, lo que dio como resultado que el presupuesto aprobado fuera superior en 7% a la propuesta del Ejecutivo Federal, con objeto de beneficiar algunos ramos y entidades pertenecientes a los sectores de Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Salud.

Sin embargo, tras el cotejo de tales adecuaciones con las modificaciones que efectuó el Ejecutivo Federal, se observó que el tratamiento dado por éste difirió no sólo en términos del monto de los recursos por ramo o entidad, sino incluso en el sentido de las modificaciones.

De esta manera se constata que el enfoque, las prioridades y los criterios del Ejecutivo Federal para la instrumentación del presupuesto, continuaron siendo divergentes de los aplicados por la Cámara de Diputados.

Prueba de ello es que el Ejecutivo dispuso incrementar los recursos, particularmente en los siguientes rubros: Petróleos Mexicanos, Energía, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Economía, Turismo y Defensa Nacional. Llama la atención que a pesar de que la Cámara de Diputados aprobó prácticamente los montos de recursos que solicitó el Ejecutivo Federal, su ejercicio no sólo rebasó lo aprobado, sino incluso también superó lo ejercido en 2008, lo que pone de manifiesto una práctica perniciosa de solicitar presupuestos subestimados, con la certeza de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará sin vacilar erogaciones adicionales.

Adicionalmente, en ocho casos la reducción aprobada por la Cámara fue incrementada por el Ejecutivo, principalmente en Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y Provisiones Salariales y Económicas. En las Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca y el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Ejecutivo Federal aumentó los recursos; y lo redujo en Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Finalmente, en nueve casos que originalmente se habían aprobado reducciones presupuestarias, el Ejecutivo autorizó aumentos en Aportaciones a Seguridad Social, Comisión Federal de Electricidad y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; mientras que el Ejecutivo optó por disminuir recursos al ramo Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, y Desarrollo Social, lo que cobra la mayor relevancia si se considera que estos sectores son esenciales para el desarrollo del país.

Como corolario, las reducciones presupuestarias pueden revelar desempeños eficientes de las dependencias al grado de generar ahorros una vez cumplidas las metas de los programas, pero también pueden ser producto de desempeños ineficientes que no logran alcanzar los objetivos y metas a pesar de tener disponibilidad de recursos, lo que resulta más evidente.

II. ANÁLISIS SECTORIAL VINCULADO A FUNCIONES

Sector Hacienda y Crédito Público

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las entidades públicas vinculadas con las funciones de Hacienda y Crédito Público tienen a su cargo la realización y ejecución de acciones gubernamentales orientadas a incrementar la competitividad de la economía nacional, detonar el crecimiento sostenido y la creación de empleos, a efecto de elevar el nivel de vida de la población.

En dicho Plan, los lineamientos estratégicos, los objetivos y las acciones de la presente administración en materia financiera se encuadran en cuatro grandes apartados: a) política hacendaria para la competitividad, b) sector financiero eficiente, c) debilidades de la banca de desarrollo, y d) consolidación nacional del sistema de pensiones.

A su vez, el documento rector del sector, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2008-2012, indica que el estado requiere cuantiosos recursos que deben obtenerse de fuentes estables y sanas, al tiempo que tales recursos se ejerzan no sólo con escrúpulo sino con eficiencia, orientados a resultados, y de cuyo ejercicio, a través del gasto público, se rindan cuentas oportunas y transparentes a todos los mexicanos.

La obtención de estos recursos públicos de ninguna manera deberá obstaculizar el desarrollo, sino que, por el contrario, debe lograrse mediante mecanismos que fomenten el crecimiento económico armónico en todo el país y estimulen una mayor inversión productiva del ahorro de la sociedad.

Para estos propósitos, el Programa cuenta con ocho objetivos específicos: 1) Fomentar una mayor captación e intermediación del ahorro a través del sistema financiero, así como la canalización eficiente de recursos a los proyectos de inversión más rentables; 2) Aumentar la penetración del sistema financiero, promoviendo que una mayor proporción de la población cuente con acceso a este tipo de servicios; 3) Continuar incrementando la competencia entre intermediarios, mediante la entrada continua de nuevos participantes y la promoción de mayor transparencia en los productos y vehículos ofrecidos; 4) Fortalecer el papel de los mercados de deuda y capitales en el financiamiento al sector privado, promoviendo el desarrollo de nuevos vehículos de ahorro, inversión y manejo de riesgos; 5) Garantizar la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero, a través del fortalecimiento de la regulación financiera y de su correcta aplicación; 6) Desarrollar la cultura financiera y protección al consumidor, promoviendo que los individuos se conciban como sujetos capaces de ahorrar, obtener financiamiento para sus proyectos productivos, cumplir obligaciones crediticias y protegerse de los riesgos financieros que enfrentan; 7) Consolidar el Sistema Nacional de Pensiones; y 8) Fortalecer y dar impulso a la banca de desarrollo, logrando su consolidación como instrumento de política para desarrollar mercados financieros y ampliar el acceso a los mismos para los sectores de mayor impacto económico y social.

Desviación de los objetivos rectores. Resulta innegable que durante la última década, el énfasis de la estrategia económica se ha enfocado en estabilizar las finanzas públicas y el tipo de cambio, así como en abatir la inflación para ubicarla en los niveles de los principales socios comerciales de México, por sobre la atención de las necesidades subyacentes de la sociedad mexicana.

El Ejecutivo Federal formuló el Paquete Económico 2009 buscando una vez más solo mantener los equilibrios macroeconómicos y sus metas descansaron, en buena medida, en el supuesto de que sería la recuperación estadounidense la que impulsaría el avance nacional. Dada la vinculación estructural con el mercado norteamericano y aunado a este alegre pronóstico, las nulas acciones anticíclicas ejecutadas por el mismo Ejecutivo fueron sumamente conservadoras.

Para 2009, el déficit presupuestal se situó en 19 mil 738 millones de pesos, 0.2% como proporción del Producto Interno Bruto, el manejo monetario disminuyó entre dos y tres puntos las tasas de interés pasivas, con efectos reducidos sobre las activas que inciden en los usuarios financieros finales.

Contrasta con el hecho que el déficit fiscal promedio de los países industrializados llegó al 10% de su Producto Interno Bruto y sus tasas pasivas de interés se llevaron a niveles cercanos a cero, demostrando políticas activas de reactivación de la actividad económica.

Consecuencia de ello, los resultados de las principales variables macroeconómicas revelaron graves desviaciones respecto del escenario previsto en los Criterios Generales de Política Económica

establecidos por el Ejecutivo Federal que culminaron por provocar un adverso escenario para el país.

Ingresos públicos insuficientes. En primer lugar, el bajo nivel de recaudación fiscal, apenas 9.8% del Producto Interno Bruto para 2009, y la dependencia de los ingresos petroleros, 31% del total de los ingresos presupuestarios, no se han enmendado. La tributación nacional desmerece ante cualquier comparación internacional: la media de América Latina es 50% superior al nivel mexicano y la del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos resulta el doble de esta medida.

Durante 2009, los ingresos públicos ascendieron a 2 billones 817 mil 185 millones 500 mil pesos, cifra inferior 5.6% en términos reales a la de 2008, lo que se explica, entre otros factores, por la caída de los ingresos petroleros y de la recaudación tributaria.

La contracción de los primeros fue consecuencia, principalmente, de la baja en el precio promedio que cayó de 84.35 dólares en 2008 a 57.44 dólares por barril y de los volúmenes de extracción del petróleo crudo de exportación, lo que redujo los ingresos públicos petroleros de un billón 54 mil 626 millones 200 mil pesos en 2008, a 874 mil 163 millones 900 mil pesos en 2009 lo que representó una caída del 20%. En el tema de los precios también influyeron las medidas del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo, que ocasionaron que los precios de venta al público de las gasolinas y el diesel fueran todavía menores a los programados, subsidiando de facto los combustibles al reintegrar fiscalmente el importe negativo del Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios a Petróleos Mexicanos.

En el caso de los ingresos tributarios no petroleros, estos resintieron los efectos de la caída de la actividad económica sobre la recaudación de los impuestos al ingreso y al consumo.

Los gastos fiscales como alta proporción de los ingresos tributarios. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la carga fiscal de México representa el 10.8% del Producto Interno Bruto, la más baja en una muestra de 12 países miembros de la misma; el promedio de los 31 países que integran dicha organización, es de 31.7% del citado indicador. Por lo que, no obstante que las tasas impositivas se encuentran en niveles similares a las de los países miembros, los niveles de cumplimiento en los impuestos más importantes son de los más bajos de dichos países.

En contraste, el gasto fiscal, concentrado en subsidios y rebajas impositivas al consumo de energéticos, al transporte y a otros renglones, representó el 3.9% del Producto Interno Bruto. Esto significa que en un escenario de 100% de recaudación de ingresos tributarios posibles, lo que equivale al 14.7% del Producto Interno Bruto, cerca de una tercera parte no se recaudarían por concepto de gastos fiscales.

Conclusión del esquema de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo. Como consecuencia de la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se elimina el esquema de inversión de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Petróleos Mexicanos y se excluye del gasto de inversión de la paraestatal de la meta del presupuesto en equilibrio. Así, la inversión realizada por la entidad adquirió el carácter de presupuestaria.

Incrementos del Gasto Público concentrados en el gasto corriente. El gasto neto total del sector público presupuestario se situó en 3 billones 114 mil 065 millones 400 mil pesos, monto 3.2% superior en términos real al reportado en 2008 y en 2.3% al aprobado. Con relación al Producto

Interno Bruto representó 26.3%, nivel 2.7% superior en términos reales a lo aprobado y 2.4% a lo contabilizado durante 2008.

Entre los factores que dan cuenta de estos resultados se distinguen los siguientes: el incremento en la inversión de Petróleos Mexicanos en sustitución de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo; el creciente pago de pensiones y jubilaciones; los requerimientos adicionales de medicamentos y vacunas para enfrentar la contingencia sanitaria y las erogaciones destinadas a cubrir las obligaciones y liquidaciones de los ex-trabajadores de Luz y Fuerza del Centro, entre otros.

En cuanto al gasto no programable, éste se ubicó en 654 mil 455 millones 700 mil pesos, cifra 5.7% inferior en términos reales a la registrada durante 2008 y en 9.7% a lo originalmente aprobado. Esta reducción tiene su origen en menores participaciones pagadas a las entidades federativas, como consecuencia de la contracción de la Recaudación Federal Participable. También impactó la disminución observada en las tasas de interés, que redujo el costo financiero de la deuda del sector público, efectivamente devengado, ya que este ascendió a 262 mil 812 millones 500 mil pesos, cantidad inferior en 9.4% a la cifra presupuestada; sin embargo, con relación a 2008 el costo de la deuda creció en términos reales 11%, lo que representó un incremento nominal del 35 millones 699 mil 900 pesos.

El gasto en servicios personales de las dependencias del Ejecutivo Federal creció 5.9% respecto al periodo anterior; esto incluso habiendo excluido del cómputo el gasto en los programas de conclusión anticipada de la relación laboral. Los aumentos se concentraron en las instituciones que desempeñaron actividades de seguridad pública y nacional, las cuales crecieron en conjunto 12.3%, mientras que en el resto de los ramos administrativos la disminución fue de 0.8% en términos reales. En lo que se refiere al gasto en pensiones, se observó un incremento real de 9.1% respecto a 2008.

La inversión total ejercida se elevó en 10.0% en términos reales con relación a la realizada en 2008. La inversión física creció en términos reales en 73.0%; los subsidios aumentaron 4.8%, y la inversión financiera se redujo en 71.4% en términos reales, respecto de 2008.

En términos absolutos, la inversión física creció en 199 mil 223 millones 300 mil pesos, lo que obedece, principalmente, al registro virtual de las amortizaciones a la inversión derivado del reconocimiento de los pasivos contraídos por los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo como deuda soberana, no a la mayor ejecución de obra pública tangible.

Evolución de la deuda pública. El saldo de la deuda bruta del sector público presupuestario ascendió a 4 billones 17 mil 817 millones de pesos, lo que significó un aumento de 892 mil 652 millones 600 mil pesos comparado con el año anterior, lo que representó un incremento de 23.3% en términos reales, esto derivó principalmente de la eliminación del esquema de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.

En 2009, los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda pública y las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, ascendieron a 262 mil 812 millones 500 mil pesos, una cifra equivalente al 2.2% del Producto Interno Bruto. De ese total, 88.0% correspondió a los ramos administrativos y el resto a los organismos bajo control presupuestario directo.

Ingresos excedentes del sector público presupuestario como espejismo de finanzas públicas sanas. El Ejecutivo Federal obtuvo durante 2009 ingresos excedentes por casi 26 mil millones de pesos, lo que arroja un acumulado de ingresos excedentes durante siete ejercicios fiscales de 1 billón 356 millones de pesos. Los ingresos excedentes obtenidos para el 2009 constituyen el monto más bajo alcanzado desde 2003.

Dichos excedentes han permitido al gobierno mantener una imagen internacional de responsabilidad financiera, con finanzas públicas “sanas” no obstante el estancamiento de la carga fiscal obtenida por el gobierno y el Servicio de Administración Tributaria.

Por otro lado, estos cuantiosos ingresos excedentes no han servido por lo menos para reducir los riesgos estructurales de pasivos contingentes onerosos. Los datos más recientes revelan el crecimiento del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, que como proporción del Producto Interno Bruto pasó de 29.9 puntos porcentuales en 2007 a 37.7 puntos porcentuales a diciembre de 2009, lo que arroja la escandalosa cifra de 7.8% del Producto en apenas dos años, sin lograr disminuir el impacto de la recesión.

Disponibilidad discrecional de recursos en fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos. Al cierre de 2009, el Ejecutivo Federal mantenía como disponibilidades en estas figuras jurídicas un monto de 399 mil millones de pesos, cantidad que proporcionalmente representa el 14.6% de los Ingresos del sector público presupuestario. Estas disponibilidades son los montos que el Ejecutivo Federal ha mantenido en la forma de recursos líquidos al cierre de cada año fiscal, contraviniendo lo dispuesto por la normatividad en la materia.

En diferentes revisiones a programas del Ejecutivo Federal cuyo gasto se ejerce a través de fideicomisos, mandatos y contrato análogos, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado de manera reiterativa, que la forma de administración de estos recursos le permite al Titular del Ejecutivo Federal cubrir los déficits de su balance financiero y eludir el registro de dichos recursos como subejercicio, la reintegración de estos a la Tesorería de la Federación y ejercerlos a su entera discrecionalidad al margen de la autorización por parte de la Cámara de Diputados.

Débil regulación y frágil estabilidad del sistema financiero. Un sistema financiero estable cuenta con una sólida regulación de carácter preventivo que anticipa los riesgos a los que pueda enfrentar en el curso de su expansión. Un crecimiento desenfrenado del sector financiero puede generar una crisis de graves consecuencias, al punto de poner en riesgo el dinamismo y la continuidad del proceso económico.

Al evaluar la presente calidad del sistema de regulación y supervisión financiera del país, se puede concluir que las autoridades no cuentan con las suficientes capacidades para identificar los riesgos de las operaciones financieras globales que practican los grupos financieros que operan en México.

La reciente crisis económica reveló que la regulación bancaria internacional, tal como fue plasmada en los acuerdos de Basilea II, fomenta en la banca y en los grupos financieros dar un trato distinto a los vehículos financieros con los que se realizan operaciones financiadas mayoritariamente con deuda, y no por capital propio, con el solo propósito de no incidir en los requerimientos de capitalización establecidos por los entes reguladores, situación que se convirtió en un riesgo silencioso dentro del sistema.

Durante la crisis financiera, los reguladores mexicanos reconocieron que carecían de la información necesaria para detectar oportunamente las cuantiosas operaciones de instrumentos financieros

derivados en el mercado cambiario que celebraron empresas corporativas que operan en México con los bancos, en las que dichas empresas experimentaron fuertes quebrantos financieros, como fueron los casos de Comercial Mexicana y Cementos Mexicanos.

Es de llamar la atención que para el momento culminante de la crisis, las exposiciones de riesgos cambiarios y de tasas de interés que permitieron los supervisores financieros a los grandes usuarios fueron muy elevadas: cerca de 22 mil millones de dólares y 13 mil millones de dólares, respectivamente, durante septiembre de 2008.

El limitado acceso a servicios financieros frena el crecimiento. El acceso a servicios financieros para la población no sólo es insuficiente en México, sino que presenta desequilibrios graves en su distribución, incluyendo la exclusión a segmentos importantes de la población. Comparado con el de otros países de desarrollo similar, el nivel de penetración de los servicios financieros en México es reducido: solamente el 25% de los adultos en México cuenta con acceso a servicios financieros, a diferencia de Brasil y Sudáfrica donde dicha cifra representa el 43% y 46%, respectivamente.

En el caso de las actividades productivas, la intermediación financiera se encuentra muy por debajo de países avanzados como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Japón, en donde se rebasa el 100% del Producto Interno Bruto. Países en condiciones similares aventajan a México con porcentajes de financiamiento privado sobre el Producto Interno Bruto de más del 60%. En contraste, el total del financiamiento bancario y de otros captadores de recursos apenas llega al 17% del Producto Interno Bruto en México.

El crédito al consumo se ha convertido en el segmento más rentable y con más crecimiento para los bancos privados, en detrimento del financiamiento a los sectores productivos. Aunque el riesgo de no pago es elevado en este tipo de financiamiento, la normatividad vigente permite a los intermediarios operar con elevados márgenes de utilidad, bajo la excusa de que la tasa de interés aplicable debe ser proporcional al riesgo de no pago al que se exponen.

Esta problemática requiere de una revisión seria de la regulación que aplican los entes supervisores. Resulta fundamental que el sistema financiero cuente con instrumentos y servicios financieros que lleguen a todos los estratos socioeconómicos, con precios que no excedan la capacidad de pago del grueso de los usuarios de los servicios.

Baja penetración financiera de la industria de seguros. La industria de seguros es otro sector que también revela el bajo nivel de desarrollo del sistema financiero de México. La misma Comisión Nacional de Seguros y Fianzas refiere que la penetración promedio de la industria aseguradora en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es de 6% como proporción del Producto Interno Bruto, y alcanzar este nivel a México cuyo porcentaje ronda el 2%, le tomará 20 años, siempre y cuando crezca en forma sólida y sostenida.

La baja penetración de los seguros en general es producto de un problema de desigualdad en la distribución de la riqueza y del bajo nivel de ingreso disponible por parte de la mayoría de la población. La situación se agrava si se considera también el rezago en el tema de los microseguros.

Banca de desarrollo. La banca de desarrollo debe ser una alternativa viable para compensar las deficiencias en la operación de la banca privada. No obstante, en el caso de México, esta no ha adquirido el potencial requerido, al haber el Ejecutivo Federal diseñado una estrategia fallida para apuntalarla como un recurso que promueva el bienestar económico y social de todos los estratos y

sectores. Tampoco ha logrado consolidar una estrategia de largo plazo que se dirija a construir instituciones sólidas en este sentido.

Otro cuello de botella ha sido la insuficiencia del crédito a la producción. La cartera conjunta de crédito de la banca comercial y la de desarrollo, cayó de 24.7% a 21.7% del Producto Interno Bruto entre 2001 y 2009, lo que lo hace uno de los más reducidos coeficientes de intermediación financiera del mundo.

El insuficiente apoyo del sector financiero privado a la economía productiva en México se adiciona al también desalentador escenario en la banca de desarrollo. El crédito al sector empresarial por parte de la banca de desarrollo es actualmente inferior al 5% del Producto Interno Bruto, porcentaje establecido como meta por el gobierno en el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, programa rector del sector.

La realidad es que la banca de desarrollo ha terminado convertida en banca de segundo piso, entregando los recursos a una banca comercial que presta poco al sector productivo y se concentra en prestarle sin riesgo y con los mismos recursos al gobierno o, en su defecto, en el rentable crédito al consumo. Mientras tanto, en el sector parabancario, aquellos intermediarios financieros no bancarios como lo pueden ser las tiendas departamentales, registra carteras vencidas que podrían tornarse peligrosas.

Agravando la situación, durante los últimos años la banca de desarrollo del país ha incurrido en la práctica de retener recursos en forma de disponibilidades o inversiones financieras de corto plazo, desplazando aún más los apoyos para actividades productivas.

En 2009, el año donde fue más resentido el efecto de la crisis, las disponibilidades de la banca de desarrollo crecieron a más del doble en términos reales, alcanzando un monto de 434 mil 2 millones de pesos, lo que representó el 51.1% de sus activos totales. La situación fue particularmente grave para el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, cuyas disponibilidades representaron 61.3% y 57.7%, respectivamente, del total de sus activos.

Desintegración del Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera. En el caso de Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, se ha venido observando una transferencia de funciones centrales a otras esferas de la administración pública como la promoción del comercio exterior y el financiamiento de la inversión de infraestructura, lo que indudablemente debilita la función básica de las instituciones de fomento.

Destaca que la Secretaría de Economía, que no es una institución financiera y mucho menos un banco de desarrollo, realiza funciones que correspondían a Nacional Financiera a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el programa Microcrédito y Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

Banco Nacional de Comercio Exterior, por su parte, pareciera haber dejado de ser la institución financiera del sector exportador. Este banco se descapitalizó y perdió tasas atractivas de rentabilidad, producto de absorber créditos riesgosos. Al mismo tiempo, se desplazaron del Banco a ProMéxico funciones de promoción del comercio exterior, bajo la ejecución de un decreto ilegal, que terminó por debilitar aún más su situación financiera.

Al comparar a las instituciones financieras de fomento nacionales con otros bancos de desarrollo en países con similar o menor tamaño de su economía, la banca de desarrollo mexicana presenta

importantes rezagos en el diseño de programas y políticas, así como deficiencias de la visión y estrategia de largo plazo.

Al realizar una comparación con otros bancos latinoamericanos, se puede constatar, para el caso de Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior de Colombia, rebasa el tamaño de operaciones de crédito de Banco Nacional de Comercio Exterior aun teniendo un mercado más restringido de comercio exterior, mientras que el Banco de Desarrollo de Brasil y el Banco de Estado de Chile, que son bancos multisectoriales, superan en su relación con el Producto Interno Bruto, al total de la banca de desarrollo mexicana.

FUNCIONES DE GOBIERNO

Poder Legislativo

Durante el periodo 2003-2009, el presupuesto ejercido por el Poder Legislativo se incrementó a una tasa promedio anual de 4.6% en términos reales, lo que representó, en perspectiva, mayores ingresos en beneficio de las tareas legislativas.

Para 2009, el presupuesto ejercido por el Poder Legislativo ascendió a 9 mil 559 millones 400 mil pesos, cifra superior en 2.7% a lo autorizado y menor en 2.6% real respecto del ejercicio 2008.

Nueva sede del Senado de la República. En relación con la auditoría a la Construcción de la Nueva Sede del Senado de la República, la Auditoría Superior de la Federación determinó que no existe evidencia de la existencia de estudios de factibilidad y costo-beneficio sobre la construcción de la nueva sede.

Asimismo, se constató que el ente auditado operó un sobreejercicio de 54 millones 300 mil pesos durante el ejercicio de 2009. Igualmente verificó que la administración y control de los recursos financieros del proyecto, carecieron de registros y seguimiento adecuados, al no cumplir con la normatividad establecida para su ejercicio.

La Auditoría Superior de la Federación comprobó que se cometieron irregularidades en el proceso de financiamiento del proyecto, tanto en los anticipos devengados como en las amortizaciones de capital de los propios anticipos.

Nueva Ley de Fiscalización Superior. El 29 de mayo de 2009 se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que complementa las modificaciones constitucionales a los artículos vinculados con el sistema de fiscalización superior (principalmente los artículos 74 y el 79) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008.

Con el nuevo marco jurídico se ajustaron las fechas de presentación de la Cuenta Pública, del Informe de su revisión y del análisis del Informe a fin de vincular el trabajo de la fiscalización superior con el proceso de presupuestación del gasto que realiza la Cámara de Diputados.

También se facultó a la Auditoría Superior de La Federación para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales y se fortalecieron sus facultades sancionatorias. Asimismo, se determinó evaluar el desempeño del órgano de fiscalización para mejorar su trabajo y fortalecer sus atribuciones y se amplió la cobertura de la fiscalización con el objeto de que no haya áreas de opacidad que ejecuten recursos federales.

Finalmente, se contemplo en Ley a la figura de la Contraloría Social, para que la sociedad civil participe en el proceso de la fiscalización superior y se instruyó a la entidad de fiscalización para que presentara un plan estratégico de largo alcance, en el que quedaran establecidas sus metas, líneas de acción e instrumentos operativos.

Poder Judicial de la Federación

Presupuesto del Poder Judicial de la Federación dentro del gasto programable del sector público. Para el ejercicio 2009, el Poder Judicial de la Federación ejerció un presupuesto de 31 mil 380 millones de pesos, cantidad que representó un incremento 4.7% respecto del ejercicio 2008 (29 mil 977 millones 800 mil pesos), lo que equivale a una variación real anual de un 0.4%. Su participación dentro del gasto programable devengado del sector público presupuestario representó el 1.28%.

Insuficiente capacidad de atención. En el Poder Judicial de la Federación persisten una serie de rezagos que minan la capacidad de atención de los asuntos de su competencia, como los que se mencionan a continuación: la insuficiente número de magistrados y jueces de distrito; una abultada burocracia auxiliar mal capacitada; importantes retos de dotación de infraestructura tecnológica y de acceso electrónico para la comunicación y agilización de las funciones jurisdiccionales, así como una necesidad permanente de capacitación del personal para disminuir indicadores negativos como son el alto índice de litigiosidad, la elevada tasa de asuntos pendientes y la baja calidad de algunas sentencias dictadas. Aunado a lo anterior, se debe considerar el gasto del nuevo modelo de justicia penal.

Altos costos de la Suprema Corte de Justicia. Con base en un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el presupuesto autorizado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creció a una tasa promedio anual de 11.4% de 2003 a 2009, pese a que los subejercicios han significado hasta un 18% del presupuesto anual de esa autoridad. Sólo en el ejercicio 2009, la Suprema Corte ejerció un presupuesto de 3 mil 224 millones 200 mil pesos, que significó un subejercicio de casi 400 millones de pesos. Dicho ejercicio representó poco más que el total del gasto realizado por todo el sistema del Poder Judicial de 6 entidades federativas juntas, Nuevo León, Jalisco, Guerrero, Chiapas, Puebla y Oaxaca. Tales diferencias en la asignación de recursos públicos son significativas si se considera que la mayor actividad de litigios es por la vía de la jurisdicción del ámbito local y en el federal por los juzgados de distrito.

La sobredotación de recursos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aprecia también en un análisis comparativo con otros países: el gasto ejercido en 2009 por las cortes y tribunales juntas de los Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Colombia y Perú representa apenas el 84.6% del presupuesto ejercido por la Suprema Corte en ese año. Respecto de los sueldos promedio anual de los ministros mexicanos (4 millones 169 mil 957 pesos de sueldo en el ejercicio 2009, sin considerar prestaciones), éstos ganan 44.2% más que los estadounidenses, 62.1% más que los alemanes, 86.2% más que los españoles, 134.5% más que los colombianos y más del triple que los peruanos.

Sector Gobernación

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece entre sus ejes rectores que el Estado de Derecho, además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, constituye un elemento determinante para el desarrollo de México. En materia de gobernabilidad, el Plan señala que la acción pública se orientará a garantizar la certeza jurídica en la aplicación de la

ley para toda la población; garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz; garantizar la protección a los derechos de propiedad; fomentar el desarrollo de una cultura de legalidad; y asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2008, plantea el fortalecimiento de la soberanía nacional, garantizando la plena vigencia del Estado de derecho y la seguridad, la gobernabilidad democrática, una política exterior responsable y activa, así como la rendición de cuentas y transparencia.

En 2009, el H. Congreso de la Unión autorizó un presupuesto de 9 mil 594 millones de pesos a la Secretaría de Gobernación; al cierre del ejercicio, el presupuesto ejercido se ubicó en 8 mil 822 millones 400 mil pesos, cifra inferior en 8% con relación a la asignación original.

Sistema Nacional de Seguridad Pública a la baja en recursos asignados. En 2009 se acabó con la tendencia de otorgar cada año más recursos a este Sistema, pasando de 27 mil 768 millones 600 mil pesos en 2008 a tan solo 8 mil 975 millones 300 mil pesos, aunque se prosiguió con la política en el sentido de que el mayor porcentaje de los recursos provenga de la Federación.

En la administración de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública por las entidades federativas, se ha presentado el fenómeno de subejercicios constantes. En la revisión de la Cuenta Pública de 2008, la Auditoría Superior de la Federación observó un subejercicio del 45.6% de los recursos existentes al momento de la revisión.

Para 2009, del Cuarto Informe de Gobierno se desprende la existencia de un subejercicio de más de 2 mil millones de pesos de los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal correspondientes al Ramo 33.

Avances del Sistema Nacional de Protección Civil. De acuerdo a lo reportado en cuenta pública 2009, el Sistema Nacional de Protección Civil avanzó en la promoción de una cultura de la protección civil, a través de la distribución de publicaciones relativas a la materia, la instalación de Consejos Estatales y de Unidades Estatales y Municipales de Protección Civil. Al cierre de 2009 se contaba con 2 mil 196 de estas últimas.

Atención de Desastres Naturales. El Programa Fondo de Desastres Naturales concentra los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del Ramo 23. En 2009 se emitieron 23 declaratorias de emergencias, siendo las más recurrentes las correspondientes a lluvias severas.

Los recursos autorizados para la atención de desastres naturales ascendieron a 5 mil 531 millones 600 mil pesos, de los cuales 150 millones de pesos se autorizaron con cargo a los recursos del Programa Fondo de Desastres Naturales y 5 mil 381 millones 600 mil pesos a través del Fondo de Desastres Naturales. En 2009, los daños por fenómenos naturales ascendieron a 14 mil 113 millones 800 mil pesos, lo que significó el 0.1% del Producto Interno Bruto.

Indicadores de gobernabilidad. Con base a indicadores de buen gobierno del Banco Mundial, en la última década, México se ha rezagado en los indicadores de gobernabilidad respecto de los principales países del mundo y se ha quedado atrás de países latinoamericanos como Chile, Uruguay, Brasil y Colombia, en indicadores tales como Estabilidad Política 21.8, Estado de Derecho 34.6 y Control de la Corrupción 48.8.

Rezago en la implementación del Registro Nacional de Población. Entre 2008 y 2009, para integrar el Registro Nacional de Población, la Secretaría de Gobernación erogó 306 millones 400 mil pesos y creó un nuevo sistema de identificación biométrica en el que destinó 664 millones 600 mil pesos para la adquisición de equipo informático.

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, se constató que la Secretaría de Gobernación no cumplió con las acciones para adquirir el servicio del sistema informático denominado “Sistema Nacional de Identificación Personal”, y que los 2 mil equipos de cómputo y software de registro biométrico que adquirió no habían sido distribuidos en las entidades federativas y el Distrito Federal, por lo que no se avanzó en la implementación y operación del Registro Nacional de Población, ni en la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Sector Seguridad Pública

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, relacionados con las obligaciones constitucionales del Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública a efecto de garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población, comprenden rubros en materia de procuración y administración de justicia y de derechos de propiedad, combate frontal del fenómeno delictivo, y seguridad en las fronteras.

Desde una perspectiva social, plantea la necesidad de garantizar el respeto a los derechos humanos y fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida para que se prevengan conductas delictivas en las comunidades y se garantice a la población el goce de sus derechos y libertades.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 a desarrollar por la dependencia del mismo nombre está organizado en seis objetivos principales, los cuales giran en torno al combate a la delincuencia, el fortalecimiento de la legalidad, la recuperación de los centros de reclusión para realizar la readaptación social, la utilización de tecnología para el establecimiento de bases de datos, la profesionalización de los cuerpos policiales y la garantía de un mejor escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las Instituciones de Seguridad Pública.

Crecientes recursos para la Secretaría de Seguridad Pública versus limitados resultados. En los últimos tres años, el presupuesto a la Secretaría de Seguridad Pública se incrementó de manera extraordinaria.

En 2007 esta dependencia ejerció un presupuesto de 17 mil 626 millones de pesos, para 2008 se elevó a 21 mil 140 millones y para 2009 totalizó 33 mil 557 millones de pesos, que representó cuatro veces lo que se erogó en el ejercicio 2006.

El gasto en servicios personales correspondiente al Ramo Seguridad Pública se incremento de 2008 a 2009 en términos reales 27.2%, sin embargo, el número de policías federales solamente se incrementó en 328 elementos. De acuerdo al Quinto Informe de Gobierno, el incremento neto en el personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública fue de apenas 10 plazas.

El incremento de plazas y recursos, de equipo y tecnología para luchar contra el crimen, no corresponde a los resultados esperados por la sociedad mexicana, ya que prevalece una alta incidencia delictiva y un clima de inseguridad.

Los subejercicios en el Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública, se dieron como consecuencia de la exigencia establecida en las reglas de operación de aportar el equivalente 33% del subsidio en recursos propios; dentro de un contexto de finanzas públicas municipales debilitadas por una inadecuada planificación del Ejecutivo Federal en materia de transferencias federales.

Prevención del delito. La estrategia nacional para la prevención y el combate del delito formulada por el ejecutivo federal se ha basado en el uso de la fuerza pública, no en la inhibición de los factores criminógenos, por lo que el tejido social se ha deteriorado rápidamente, la población se muestra inconforme con la acción de sus autoridades que no han sido capaces de diseñar un programa de prevención social del delito; el modelo de prevención del delito que ha seguido la Secretaría es el de la prevención secundaria y terciaria en el caso de los centros de prevención de readaptación social; la prevención primaria debe corresponder a las autoridades de desarrollo social que han estado ausentes en esta materia, particularmente la Secretaría de Salud que no cuenta con programas efectivos contra las adicciones, por lo que un problema de salud pública se convierte en un problema de seguridad pública.

Incidencia delictiva a la alza. Una de las principales funciones del Sector Seguridad Pública consiste en la prevención del delito.

De acuerdo a los informes de gobierno, la incidencia delictiva federal por cada 100 mil habitantes desde 2007 es superior a 120 delitos denunciados. El promedio de incidencia delictiva los primeros tres años del sexenio anterior fue de 75.6 delitos por cada 100 mil habitantes, en el mismo período para esta administración el promedio es de 126.4 delitos. En 2009, ya con una policía especializada continúa incrementándose de manera alarmante la comisión de delitos violentos como homicidios, secuestros, extorsión, robo a mano armada, y la aparición del fenómeno generalizado de las “ejecuciones” entre otros. Resulta difícil de explicar que antes del año 2000 con menores atribuciones, recursos y sin órganos especializados haya habido una menor incidencia delictiva y un mejor clima de seguridad pública.

Nuevas facultades de la Secretaría de Seguridad Pública. La policía federal, órgano desconcentrado de la dependencia, fue dotada de facultades constitucionales para investigar, pero lo hace al margen del propio precepto, ya que no reconocen al agente del Ministerio Público como el director de las investigaciones penales, esto lejos de fortalecer las funciones de seguridad pública genera duplicidades, falta de coordinación, ineficiencias que repercuten en la debilidad de las instituciones.

Sector Procuraduría General de la República

En la materia, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se planteó como objetivos relacionados al Sector Procuraduría General de la República el combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva; establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México y asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna; recuperar la fortaleza del Estado mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado, generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas; combatir la corrupción; asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos; fortalecer la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa de la soberanía así como fomentar la participación ciudadana en estos temas.

Por su parte, el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, plantea siete objetivos que giran en torno a transformar integralmente el sistema de procuración de justicia de la Federación, a elevar la calidad y eficacia en la integración de la averiguación previa, abatir la impunidad y transparentar la actuación ministerial, desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada y fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia organizada.

A pesar de que el peso constitucional de la conducción en la investigación y la persecución de los delitos federales recae en la Procuraduría General de la República, sus incrementos presupuestales han sido bastantes reducidos en comparación con la Secretaría de Seguridad Pública, es decir paso de 9 mil 216 millones 539 mil 400 pesos en 2007 a 12 mil 309 millones 857 mil 565 pesos lo que significa en términos reales un crecimiento de 27.7%.

Avances y retrocesos en los programas de Procuración de Justicia. Se incrementó el porcentaje de averiguaciones previas concluidas de 75.9% en 2008 a 79.7% de 2009; así como el porcentaje de las averiguaciones previas en materia de delitos contra la salud, que pasó de 84.4% en 2008 a 89.6% en 2009.

La efectividad de la Procuraduría General de la República ha sido baja, de las averiguaciones previas en trámite, solo se consignó un porcentaje menor al 22%.

El 33.4% de las solicitudes de órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencias fueron negadas, en contraste con 25.6% de 2008. Muchas de ellas, de acuerdo con el Poder Judicial de la Federación, no reunían todos los requisitos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La efectividad de la Procuraduría General de la República se redujo, ya que mientras en 2006 el porcentaje de sentencias condenatorias fue de 13.9%, en 2008 bajó a 10.6% y en 2009 hubo una ligera mejoría de 11.9%.

Durante 2009, continuó incrementándose el tiempo promedio para la integración de averiguaciones previas que pasó de 151.5 días en 2008 a 172.3 días en 2009.

Con las reformas constitucionales propuestas en 2008 por el Presidente de la República se ha privado a las entidades federativas de importantes instrumentos jurídicos para luchar contra la delincuencia organizada local, ya que el delito fue “federalizado”; sin embargo los homicidios-ejecuciones vinculados a la delincuencia organizada no se atienden por la Procuraduría General de la República aunque tiene conocimiento de ellos.

Tráfico de armas de fuego. Una de las principales actividades del crimen organizado es el tráfico ilegal de armas de fuego, además de ser la segunda actividad ilícita con más ganancias en el mundo, fomenta el incremento de la violencia en México, ya que provee a otras organizaciones delictivas de armas de fuego, incluso de alta tecnología, que les permite enfrentar con éxito a los operativos policiales y hasta del ejército.

Durante 2009 se incrementó el aseguramiento de armas cortas y largas, ya que de las primeras se captaron 14 mil 063, en contraste con las 9 mil 154 de 2008, y de las armas largas se aseguraron 18 mil 175, con contraposición con las 11 mil 900 de 2008.

El mayor incremento en los aseguramientos de armas de fuego representa negligencia y corrupción por parte de las autoridades competentes en la vigilancia de aduanas y fronteras.

Homicidios en México. En diciembre de 2010, el Procurador General de la República informó que desde el inicio del sexenio, diciembre de 2006, ascendieron a 30 mil 196, de las cuales 80% se encuentra vinculado con el crimen organizado, que ha tenido lugar en 162 municipios de los 2 mil 456 existentes.

El conteo diario de ejecuciones que realizó el Grupo Milenio revela que en 2009 el número de “narcoejecuciones” fue de 8 mil 281, 22 en promedio diarias, que contrasta con las 5 mil 661 de 2008, 15 diarias, es decir, se incrementó en 2 mil 620, lo que representa un 46.3%. En 2009 no hubo información oficial del número de homicidios relacionados con el crimen organizado, hasta ese momento se considera el año más violento de la historia reciente del país.

Lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. El año 2007 fue el que presentó mayores aseguramientos de estupefacientes al alcanzar 2 mil 213.4 toneladas de marihuana y 48 toneladas de cocaína. En 2009 se hicieron esfuerzos importantes, 2 mil 105.2 toneladas de marihuana y 21.7 toneladas de cocaína.

En cuanto al aseguramiento de psicotrópicos, los resultados tienen fuertes variaciones, ya que mientras en 2006 se aseguraron 3 mil 364.8 unidades; en 2007 descendió a 2 mil 657 unidades; en 2008 se logró el histórico de 32 mil 572.2 unidades de psicotrópicos asegurados y en 2009 nuevamente se redujo a 9 mil 090.5 unidades.

Los resultados de aseguramiento de droga revelan que existe un mayor tráfico de estas al interior del país, es decir, que no existe control para su detección y para evitar su ingreso a territorio nacional.

Sector Función Pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que la corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley. El aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. El Plan señala que es necesario implementar estrategias que orienten la función pública para mejorar su desempeño.

El Programa Sectorial denominado Programa Especial de Mejora de la Gestión en la administración pública federal 2008-2012, establece como objetivos y estrategias los siguientes: maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal, a través de la mejora en la realización de trámites y la prestación de servicios en la administración pública federal, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad, así como en la mejora en la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación.

A su vez busca aumentar la efectividad de las instituciones, para lo cual se promoverían acciones de planificación en la gestión institucional con enfoque a resultados; al mismo tiempo que se fortalezca el desarrollo del recurso humano para facilitar el logro de los objetivos institucionales y vinculando la evaluación del desempeño de los servidores públicos con la del desempeño institucional.

Ineficacia de la Secretaría de la Función Pública en materia de rendición de cuentas que incide en una alta percepción de corrupción. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en 2009 la calificación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción fue de 3.3 puntos, en una escala de 0 a 10, donde “0” es altamente corrupto y “10” es altamente transparente, nivel que es ligeramente inferior a la calificación de 3.6 puntos obtenida el año anterior, lo que significa que empeoró en 2009 la percepción ciudadana sobre los niveles de corrupción.

Dicha calificación coloca al país en un nivel de percepción de la corrupción similar al que ocupan países como Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda. Según el estudio, las bajas puntuaciones reflejan el hecho de que las instituciones débiles, las prácticas de gobernabilidad deficientes y la excesiva injerencia de los intereses privados continúan frustrando las iniciativas tendientes a promover un desarrollo equitativo y sostenible.

Por su parte, Transparencia Mexicana señala que una de las razones del descenso de esta calificación es que en la percepción internacional influyeron el crimen y el narcotráfico, pero principalmente el estancamiento en materia de transparencia.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, no acreditó la formulación de estrategias coordinadas de inteligencia para combatir la corrupción en las dependencias y entidades de la administración pública federal, relacionadas con la seguridad pública, ni diseñó mecanismos de control que le permitan contar con la información para su medición.

En particular, esa Secretaría no da seguimiento a la aplicación de las evaluaciones de confianza al personal de la Procuraduría General de la República, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ni al personal administrativo y de apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y en los centros de readaptación social. La Secretaría de la Función Pública no estableció mecanismos para registrar estos avances y los Órganos Internos de Control no dispusieron de información para constatar las cifras reportadas en este tema.

En suma, el Ejecutivo Federal careció de elementos de control interno para evaluar los objetivos de la política pública relativos a consolidar la rendición de cuentas, la transparencia, combatir la corrupción, así como mejorar la regulación, la gestión de los gastos y los resultados en la administración pública federal. La entidad cabeza de sector no estableció mecanismos de registro, evaluación y coordinación para contar con información relativa a las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas, ni para determinar los avances en esta materia.

Opacidad en el cumplimiento de las metas de ahorro en los ramos administrativos. La Auditoría Superior de la Federación constató que el sistema de control interno respecto del presupuesto original y ejercido por los Órganos Internos de Control que utilizó la Secretaría de la Función Pública en 2009, no garantizó que todos los registros de los Órganos correspondieran con lo reportado en la Cuenta Pública. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público terminaron utilizando capítulos, conceptos y partidas de gasto distintas para determinar la meta de ahorro en la administración pública federal, en términos del acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo, los lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009.

La falta de coordinación entre estas dos dependencias para definir la integración de las medidas de ahorro impactó en la adopción de metodologías distintas para la determinación los ahorros

obtenidos durante 2009. Con la metodología de la Secretaría de la Función Pública se reflejó una cifra de 16 mil 871 millones 200 mil pesos y con la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reflejó una cifra de 19 mil 271 millones 100 mil pesos.

Deficiencias en el Sistema de Evaluación del Desempeño. Existe un importante conjunto de programas sujetos a reglas de operación, los cuales deben contar con indicadores de gestión y estratégicos que permitan medir el avance de dichos programas y su incidencia en el logro de los grandes objetivos nacionales.

En la operación de esos programas no se observa plenamente lo dispuesto en materia de planificación, por lo que éstos no han mejorado la eficacia, eficiencia, economía, calidad y equidad de los programas, ni se ha dado cabal seguimiento a los avances alcanzados y a la evaluación de los logros.

La alineación de los indicadores de los programas presupuestarios con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales permitiría medir el logro de los grandes objetivos y metas nacionales, la calidad del gasto y el impacto social de los programas y proyectos.

El Ejecutivo Federal no ha logrado arraigar en los servidores públicos bajo su mando una cultura de evaluación del desempeño, no obstante el innegable beneficio que representaría para el ejercicio del gasto ajustarse a indicadores que objetivamente pudieran medir cuantitativa y cualitativamente las metas.

El número de indicadores de desempeño que se reportan en la Cuenta Pública varía año con año, e incluso difiere en su estructura y composición; además, no son suficientes ni estadísticamente representativos para medir la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios y de mediano plazo vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los avances en la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño son insuficientes, lo que obstaculiza la medición de la calidad del gasto y la institucionalización del presupuesto con base en resultados.

El Presupuesto de Egresos de la Federación y el tomo de resultados generales de la Cuenta Pública sólo incluyeron 246 indicadores de desempeño; sin embargo, para ofrecer una visión más general, la Auditoría Superior de la Federación se dio a la tarea de evaluar de igual manera 1 mil 739 indicadores contenidos en el anexo de la Cuenta Pública denominado “Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2009”.

En términos prácticos, la inclusión de indicadores de gestión no se consideran relevantes para la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Resultado del análisis del ente superior de fiscalización, se corroboró que solo el 69.5% de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo cuenta con indicadores y el restante 30.5% carece de ellos. De los indicadores de desempeño presentados menos de la mitad son estratégicos, 44.7% del total, en tanto el resto son de gestión.

A nivel de programas presupuestarios, se halló que 1 mil 139, equivalentes al 87.7% de dichos programas, no dispusieron de indicadores y mediante ellos se ejerció el 76.1% del presupuesto, 2 billones 676 mil 213 millones 300 mil pesos, lo que resulta verdaderamente alarmante.

Por último, debe consignarse que no se registraron avances significativos en la construcción y operación de los indicadores de desempeño que se reportan en la Cuenta Pública 2009, por lo que través de estos resulta imposible medir la eficiencia, eficacia y economía en la aplicación de los recursos públicos federales.

Por no haberse consolidado el Sistema de Evaluación de Desempeño, el Ejecutivo Federal incumplió con su obligación de presentar un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 elaborado con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales debieron ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo.

Instituto Federal Electoral

El presupuesto ejercido por el Instituto Federal Electoral en 2009 fue por 11 mil 981 millones 500 mil pesos, de los cuales 3 mil 889 millones 700 mil pesos correspondieron a prerrogativas de partidos políticos.

Verificación y monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral. Desde que entró en vigor la reforma electoral de 2007-2008 que prohíbe a los partidos políticos la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión, y que da al Instituto Federal Electoral la facultad para asignar los llamados “tiempos oficiales”, han sido recurrentes las quejas e inconformidades de los partidos políticos.

La Auditoría Superior de la Federación reporta que el contrato con la empresa “Grupo de Tecnología Cibernética” para la adquisición de la “solución integral” para la verificación y monitoreo de pautas ascendía a 25.7 millones de dólares, pero realmente la inversión fue de 29.6 millones de dólares.

La Auditoría Superior de la Federación refiere que el proveedor del sistema incumplió con la entrega del soporte técnico y con la capacitación al personal de los centros de monitoreo, así como con las reuniones y con la capacitación al personal de los centros de monitoreo de poco más del 35% de las estaciones que se tenían que verificar de julio de 2009 a mayo de 2010, no se monitoreó el 37.5% de las estaciones.

Registro Federal de Electores. El escenario más problemático, entre otros, para la actualización del registro electoral, se presenta en el caso de las declaratoria de ausencia y presunción de muerte, eventos que al no representar un número tan alto como en el caso de las defunciones, no se le ha dado un trato especial como en aquel caso, para superar los problemas de actualización y transmisión de información, pues dentro de la legislación adjetiva civil, local y federal, no se contempla la obligación del Juez, respecto de dar aviso a la autoridad electoral una vez que causan estado estos procedimientos, la normatividad se limita a establecer la comunicación a la oficina del registro civil correspondiente para que esta lleve a cabo las anotaciones marginales en las partidas correspondientes, ni siquiera se prevé una “triangulación” para que sea el registro civil quien informe a la autoridad electoral.

FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

Sector Educación

El Ejecutivo Federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estableció como objetivos, elevar la calidad educativa; reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas; impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida; promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo; fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias; y ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 reitera estos mismos objetivos, es decir, no formula objetivos específicos.

Alto gasto en educación. En el periodo 2006-2009, el gasto nacional público y privado en educación, promedió el 6.4% del Producto Interno Bruto, pese a que la Ley General de Educación establece que el sector público debe destinar no menos del 8.0% del Producto Interno Bruto.

México ocupa el lugar número 14 entre los países que mayor proporción del Producto Interno Bruto destinan al sector educativo, colocándose por encima de Finlandia, Alemania, España y Japón. La educación en México tiene la mayor tasa de inversión en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con 21.7% del gasto, en comparación con un promedio de 13.3% del resto de los países de la organización.

A pesar de lo anterior, el gasto por alumno permanece muy bajo en México, alcanza 2 mil 111 dólares anual por alumno de educación primaria comparado con un promedio de 6 mil 741 dólares en países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; y 2 mil 236 dólares por alumno de educación secundaria contra un promedio de 8 mil 267 dólares en naciones que pertenecen a la Organización. Los alumnos de educación superior promediaron 6 mil 971 dólares por estudiante y también se ubicaron por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que es de 12 mil 907 dólares por estudiante.

Mientras que en 2005 el gasto en educación representó el 21.7% del gasto programable y el 36.9% del gasto en funciones de desarrollo social, para 2009 esas proporciones se redujeron a 18.9% y 34.9% respectivamente.

Insuficiente cobertura educativa. En el ciclo escolar 2008-2009 se registró una matrícula de 33 millones 740 mil alumnos dentro del sistema escolarizado, mientras que la demanda potencial de 4 a 24 años de edad, fue de aproximadamente 44 millones, por lo que la demanda no atendida ascendió a 10 millones 260 mil mexicanos. México es el penúltimo país con el índice más bajo de cobertura en población de entre 15 y 19 años, 51.6%.

Baja calidad educativa en un contexto internacional. Los resultados de la evaluación en México del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) 2009 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, de los 65 países participantes, 45 se encuentran por arriba de la media de desempeño de México.

En las tres áreas evaluadas, lectura, ciencias y matemáticas, México presenta resultados desfavorables, toda vez que 40% de los estudiantes evaluados en lectura tuvo nivel insuficiente, porcentaje que se agravó en ciencias, 47.4%, y matemáticas, 50.8%.

En la competencia de las matemáticas, México se ubica por debajo de las economías y naciones asiáticas, las cuales tienen un alto desempeño en esta área. Con cada presupuesto México se sitúa en un mejor lugar en el gasto erogado, pero empeora en términos de la calidad educativa.

Bajos niveles de competitividad educativa. En el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, en el bienio 2007-2008, México ocupó de entre 131 países, el lugar número 95 en lo que a calidad en educación primaria se refiere; en el segundo bienio 2008-2009 el lugar 116 de 134 países; en el tercero, 2009-2010, el lugar 115 de 133 países; y en el cuarto, 2010-2011, el lugar 120 de 139 países.

El promedio de escolaridad de la población mexicana en 2009, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, fue de 8.4 años, mientras que para las personas de entre 15 y 24 años se ubica en 9.7 años.

Rezago en infraestructura educativa. La infraestructura educativa presenta desigualdades y atrasos tanto en sus distintos niveles como en las diferentes regiones del país. De acuerdo a datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el 33.7% de los planteles de educación primaria presenta algún tipo de fisuras en su infraestructura, la gran mayoría son planteles rurales.

Programa Enciclomedia para 5° y 6° años de primaria. Se determinó que no se cuenta con sistemas automatizados que permitan monitorear, supervisar y dar seguimiento a las condiciones físicas y funcionales de las Aulas para el programa, si se encuentran operando y el tiempo que son utilizadas para los fines establecidos, tan es así que se identificaron aulas que no han sido reparadas o repuestas durante cinco ciclos escolares, lo que significa que 19 mil 650 alumnos de 5° y 6° grados no contaron con la herramienta de Enciclomedia.

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública carece de indicadores que permitan evaluar el impacto que el Programa ha tenido en el mejoramiento en la calidad de la educación de los alumnos. En este sentido, el Ejecutivo Federal ejerció en 2009 un importe de 4 mil 786 millones de pesos en el citado programa sin demostrar una mejora sustentable en la calidad de la educación primaria.

Sector Salud

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 propone cinco objetivos: Mejorar las condiciones de salud de la población; brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente; reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables; evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal; y garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.

El Programa Sectorial de Salud 2007-2012 reitera estos mismos objetivos, es decir no formula objetivos específicos.

Gasto ejercido en el sector. Durante el periodo 2007-2009, el gasto en salud creció a una tasa media anual del 4.2%, convirtiéndose en el rubro de desarrollo social de mayor crecimiento. Solo en 2009, las asignaciones se incrementaron 9.0% en términos reales, aunque es de resaltar que en dicho ejercicio el presupuesto ejercido estuvo por debajo de lo aprobado por la Cámara de Diputados, a pesar de la emergencia originada por el virus de la influenza AH1N1, sumando un total en el sector de 333 millones 836 mil 600 pesos de acuerdo a cifras de la Cuenta Pública 2009.

Sin embargo, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en 2008 México ocupaba el último lugar de gasto total en salud, tanto gasto público y privado), con 5.9 % como proporción del Producto Interno Bruto, mientras que el promedio de gasto en los países miembros de la organización es de 8.9%.

Costos de la salud transferidos a los usuarios. México es un país en el que aparentemente gran proporción de la población tiene cobertura de servicios de salud pública sin embargo, los ciudadanos cubren con un alto porcentaje de su ingreso, medicamentos, estudios médicos y de laboratorio y parte de su atención médica ante la insuficiencia de las instituciones públicas. El porcentaje de gastos de salud solventados con recursos propios demandantes de servicios de salud se calcula en 48% del total del gasto en salud, la mediana de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es de 16%.

Insuficiente cobertura de los servicios de salud. En 2009 según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el país tenía una cobertura del 74% en los servicios básicos de salud; con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía se estima una cobertura del 88%, la diferencia de cifras puede tener su explicación en la duplicidad de los beneficiarios entre instituciones públicas.

Advertencias de la transición demográfica. El proceso de envejecimiento ha transformado el perfil epidemiológico de la población. La mayor parte de las enfermedades y muertes que aquejan actualmente a la población son padecimientos no transmisibles, dentro de los que destacan la diabetes, el cáncer y las lesiones, así como las enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares y mentales. La esperanza de vida en 2005 era de 74.6 años, la cual ha aumentado a 75.3 para 2009, debajo de la media de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Este indicador nos muestra una participación creciente de los adultos mayores en la estructura poblacional. Esto ha transformado el perfil epidemiológico, ya que la mayor parte de las enfermedades y muertes se deben a padecimientos no transmisibles como diabetes, cáncer y las lesiones, así como las enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares y mentales, para 2009 los decesos a causa de estas enfermedades fueron en 74.8 % en el país.

La diabetes es la principal causa de muerte en los mexicanos. Las muertes asociadas a esta enfermedad han aumentado de 67 mil 159 casos registrados en 2005 a 78 mil 383 para 2009. A ello se suma el alto porcentaje de letalidad de la enfermedad al pasar de 96.5 % en 2005 a 97.4 % en 2009.

La diabetes es la principal causa de demanda de atención médica y de hospitalización, consume el mayor porcentaje de gasto de las instituciones públicas de salud.

Mejoras en salud infantil, pero aún lejos de promedios internacionales. Se muestra una disminución en los últimos años de los índices de mortalidad por enfermedades diarreicas, al pasar de 17.7 % en 2005 a 11.8 % para 2009.

En cuanto a la cobertura en vacunación, esta descendió de 95.2% en 2005 a 86.4% para 2009. En la cobertura en niños de entre 1 y 4 años, disminuyó de 98.2% a 97.6 %.

Bajo nivel de recursos humanos y materiales. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México resultó ser uno de los países más rezagados en cuanto a recursos

humanos se refiere. Los índices no han variado mucho: de 2.3 enfermeras por cada mil habitantes en 2005, se elevó a 2.5 en 2009. Los médicos pasaron de 1.9 a 2.2 por cada mil habitantes en el mismo período.

A pesar del fuerte incremento de recursos disponibles en el sector de 2008 a 2009 solamente se incremento el número de plazas de médicos en 5 mil 515 y de enfermeras en 7 mil 177 según datos del Quinto Informe de Gobierno.

En cuanto a consultorios, en 2005 se registraban 6 por cada diez mil habitantes, cifra que se incrementó a siete para 2009. El número de camas se mantiene sin cambios en el mismo período con once por cada diez mil habitantes. No obstante lo anterior, estos resultan insuficientes en comparación con los estándares internacionales.

Altos costos administrativos entre los diferentes esquemas de salud. El sector salud en México se compone de una diversidad de instituciones que prestan los servicios a un universo de usuarios específico, referido principalmente a su condición laboral. Lo anterior ocasiona una multiplicidad de servicios e intersección en los universos de cobertura, generando altos costos administrativos.

De acuerdo a estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México es el país que cuenta con los mayores gastos de administración en el sector salud en proporción a su gasto total, de acuerdo a las últimas cifras disponibles 2007 la proporción fue de 12.0%, cifra tres veces mayor al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, incrementándose en 1.2% respecto a 2006.

La experiencia internacional muestra que, sin aumentar desproporcionalmente el gasto en salud, es posible modificar los indicadores en salud, siempre que ello se haga de manera eficiente y eficaz.

Adicciones. Unos de los grandes retos que enfrenta el sector es el control de la adicciones en sus dos vertientes, prevención y rehabilitación; las adicciones se han convertido en uno de los grandes problemas de salud pública y en el caso del consumo de enervantes y estupefacientes, estos se han convertido también en un problema de seguridad pública.

Las acciones desarrolladas por las autoridades sanitarias para disminuir el consumo de enervantes no han sido suficientes, ya que de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional contra las Adicciones, de 2002 a 2008 el número de personas que probaron alguna vez una droga subió de 3.5 a 4.5 millones. Además, las cifras no son un indicativo de mejora, debido a que no existe información pública que permita conocer la dimensión del problema, como su nivel de producción, proceso y distribución, por lo que no existe un punto de referencia para hacer una comparación.

Sector Desarrollo Social

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tiene los siguientes objetivos, entre otros, para el sector: reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza; garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza; reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas; eliminar cualquier discriminación por motivos de género; abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables; e instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 plantea los siguientes objetivos: desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza; abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud; disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas; mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Gasto ejercido en Desarrollo Social. De 2000 a 2009, los recursos destinados al sector desarrollo social pasaron de 66 mil 739 millones 900 mil pesos a 240 mil 343 millones 500 mil pesos; lo que representa un crecimiento acumulado de 85.7% en términos reales, con un crecimiento anual promedio de 7.1% real. En términos del Producto Interno Bruto, las asignaciones presupuestales al sector pasaron de 1.2% en 2000 a 2.0% en 2009.

El gasto abarca los siguientes conceptos: urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable, alcantarillado y asistencia social. El de mayor incremento fue el de “Asistencia Social”, al pasar de 10 mil 823 millones 200 mil a 61 mil 824 millones 500 mil pesos, que significó un crecimiento en términos reales de 194.8% en los últimos diez años, con un promedio anual de 12.8%.

Ineficacia en el gasto destinado a la Superación de la Pobreza con resultados contraproducentes. Se puede observar que en el año 2000 se destinaron 61 mil 122 millones pesos, monto equivalente al 7.1% del total del gasto programable ejercido en ese año y al 1.1% en términos del Producto Interno Bruto.

Para 2009 el gasto ejercido se incrementó sustancialmente, situándose en 236 mil 37 millones 700 mil pesos, equivalente al 9.6% del gasto programable y al 2.0% del Producto Interno Bruto, por lo que en los últimos diez años, los recursos ejercidos para el combate a la pobreza se incrementaron en términos reales en casi el doble (99.3%), con una tasa media de crecimiento anual del 8.0%.

En los primeros tres años de la presente administración, de 2007 a 2009, las asignaciones ejercidas en combate a la pobreza crecieron en términos reales 33.3% y a una tasa promedio anual del 15.5%. Estos incrementos en el gasto vinieron acompañados por una cada vez mayor concentración de recursos a nivel federal.

Crecimiento de la pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha venido construyendo indicadores de tendencia con el que estima que durante 2009 la pobreza en México se habría incrementado en un 6.7%. En 2008 de los 50 millones 600 mil de pobres, 19 millones 500 mil eran pobres alimentarios.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, entre 2008 y 2009 estima que la cantidad de personas en situación de pobreza habría aumentando en 4.4% de 2008 a 2009, ascendiendo a más de 4 millones de personas aproximadamente, casi la mitad del incremento de pobres en la región latinoamericana. Respecto a las personas en situación de indigencia, se calcula un aumento en 3.0%, lo que se traduce en 3 millones de mexicanos.

El estudio concluye que México se convirtió también, en los últimos años, en el país latinoamericano con el mayor crecimiento de la pobreza, indigencia y desigualdad en la distribución del ingreso.

Incremento de la pobreza y desnutrición infantiles. De acuerdo a un estudio de el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF en sus siglas en inglés, y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de 2009, para conocer los cambios sufridos durante la crisis, se encontró que el porcentaje de hogares que experimentaron de manera severa la inseguridad alimentaria, pasó de 8.0% en 2008 a 17.0% para 2009. Durante 2008, un 53.0% de los hogares con menores de edad contaban con seguridad alimentaria; para 2009, este número de hogares se redujo a sólo el 43.0%, cayendo la proporción en 10 puntos porcentuales.

El cambio más dramático se observó en el porcentaje de hogares que declaró que algún niño había comido menos de lo que debería, el cual pasó en 2008 de 14.0% de los hogares a 26.0% en 2009, aumentando 12 puntos porcentuales.

Asimismo, uno de los datos más dramáticos, es el aumento de un año a otro en la proporción de hogares donde un menor de edad se acostó con hambre, el cual pasó de 7.0 a 15.0%.

También aumentaron en 9 puntos porcentuales aquellos hogares donde por lo menos un menor de edad solo comió una vez o dejó de comer en todo un día, pasando de 5.0% en el 2008 a 14.0 % para 2009.

En 2008, un 19.0% de los hogares reportaron dificultades para llevar al doctor a los menores de 18 años, este porcentaje se incrementó a 29.0% de los hogares.

Programa Oportunidades. La Evaluación Complementariedad y articulación entre los programas gubernamentales de nutrición y de abasto del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutricionales Salvador Zubirán que es parte de la Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto 2007 coordinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, realiza un análisis en el que concluye que logros del programa Oportunidades no son indicativos de que se esté logrando el propósito del programa en cuanto al desarrollo de capacidades para la superación de la condición de pobreza y el rompimiento del ciclo generacional.

Existe un subregistro respecto a los indicadores de desnutrición de alto riesgo y global de Oportunidades, del 57% y del 81%, respectivamente. La magnitud real de la prevalencia de desnutrición de alto riesgo, según este cálculo, sería 2.4 veces más, y la de desnutrición global sería 5.2 veces más.

En diversas evaluaciones nacionales de la calidad de la educación pública como Enlace y PISA, se ha documentado la baja calidad de los procesos educativos y el bajo rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas rurales, indígenas y telesecundarias, donde asisten la gran mayoría de los becarios Oportunidades, esto es, el aumento de las tasas de matriculación per se no redundan en un mejor rendimiento escolar, ni tampoco garantiza el desarrollo de capacidades en ese ámbito.

Profunda desigualdad en el ingreso. En la distribución del ingreso, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México ha sufrido una caída significativa durante los últimos 10 años, puesto que la desigualdad en el ingreso y el nivel de pobreza continúan siendo de los más altos dentro del grupo de países que integran dicha organización: 1.5 veces superior a la de un país promedio de la Organización y dos veces superior a la de países con baja desigualdad como Dinamarca. El ingreso medio del 10.0% de la población más pobre es inferior a un dólar norteamericano en paridades del poder adquisitivo.

Según datos del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México es uno de los países en donde la diferencia de ingreso entre el 10% más rico de la población y el resto, es mayor, ubicándose entre las sociedades más desiguales del mundo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe indicó que México en el período 2006-2008, fue el único país que presentó una clara tendencia al deterioro distributivo con un aumento de 1.2 puntos en la brecha entre quintiles de ingreso.

Entidades no coordinadas sectorialmente

Instituto Mexicano del Seguro Social

Demanda de servicios por encima de la capacidad de la infraestructura institucional. El proceso de envejecimiento de la población es una de las principales problemáticas de las instituciones de seguridad social en el país, ya que el financiamiento de servicios de salud crece en la medida que los adultos mayores demandan servicios médicos cada vez más complejos y costosos.

Disminución de ingresos del Instituto. La caída de la economía en 2009 impactó negativamente en los ingresos del Instituto. La recaudación de cuotas obrero-patronales en 2009 fue de 220 mil 955 millones 700 mil pesos, que representa una disminución del 4.5% en términos reales a 2008.

Situación deficitaria del instituto. El Instituto acumuló a 2009 un déficit estimado en la operación de sus seguros por 3 billones 663 mil 679 millones de pesos lo que representa 28.6% del Producto Interno Bruto. Los seguros de Enfermedades y Maternidad, de Salud para la Familia y el de Guarderías y Prestaciones Sociales fueron deficitarios, mientras los seguros de Riesgos de Trabajo y de Invalidez y Vida fueron superavitarios.

Los Gastos Médicos de Pensionados son un importante pasivo para el Instituto, de acuerdo a datos del Informe sobre la Situación Financiera y Retos, el pasivo estimado de Gastos Médicos de Pensionados para los próximos 50 años asciende a 36.4% del Producto Interno Bruto frente a un escenario de reservas de 31.8% del Producto Interno Bruto.

Se estima que los recursos destinados a la nómina del Régimen de Jubilaciones y Prestaciones crecerán en los próximos tres años a un tasa promedio de 9.0%, mientras que las cuotas obrero-patronales lo harán a una tasa de 3.0%. El reto es hacer frente al crecimiento de la nómina asociado al Régimen.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Incremento continuo en los recursos destinados al pago de pensiones y al cuidado de población en edades avanzadas. En 1999 existían 5.42 trabajadores cotizantes por cada trabajador pensionado, en 2009 la proporción se redujo a 3.16 trabajadores por pensionado.

El comportamiento del gasto en nómina de los pensionados casi se quintuplica en los últimos diez años, al pasar de 17 mil 272 millones de pesos en el año 2000 a 78 mil 661 millones para 2009.

En este sentido, los gastos para el pago de nómina excedieron en tres tantos los ingresos por concepto de gastos de pensionados de 2000 a 2009. Este déficit paso de representar el 52.8% del total de gasto en nómina de pensiones a 84.8% en el mismo período señalado.

Crisis del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Cifras del Registro Único de Vivienda del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores señalan que al tercer trimestre de 2009, la oferta de vivienda registraba una caída de 38% respecto al mismo periodo de 2008.

Como una de las instituciones financieras claves para el apoyo del Ejecutivo Federal a la vivienda el Fondo vio disminuido su ritmo de colocación a penas 100 mil créditos anuales; como consecuencia de la crisis financiera de 2009.

Transferencias de recursos para enfrentar presiones de gasto en detrimento de la consolidación del sistema de pensiones. Desde 2007, la Auditoría Superior de la Federación identificó transferencias de recursos del Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones y de otros Fondos para enfrentar presiones de gasto como el pago creciente de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La tasa media de crecimiento real anual del pago de pensiones y jubilaciones del periodo 2002-2009 es del 10.3% para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y para el Instituto Mexicano del Seguro Social es del 5.3%.

Situación de la Vivienda en México

Financiamiento a la vivienda. El Ejecutivo Federal se planteó al inicio del sexenio construir seis millones de vivienda. La Comisión Nacional de Vivienda señala que de 2006 a 2009 el número de financiamientos se ha mantenido arriba de 1 millón de créditos anuales, de los cuales la mayor parte son financiados por el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, 3 de cada 10 créditos, y por la Secretaría de Desarrollo Social, 4 de cada 10 créditos, que no necesariamente financian un hogar completo, a través de sus programas: “Piso Firme” y “Microrregiones”.

De acuerdo al Cuarto Informe de Gobierno solo el 37.6% de los créditos otorgados en 2009 fueron para financiar una vivienda completa, mientras que el 58.9% correspondió a programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas.

En 2009, el 27.9% del total de la cartera vencida correspondió a vivienda, siendo el segundo en importancia detrás del consumo.

FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la principal estrategia vinculada al sector es el propiciar mejores niveles de vida para la población, impulsando la competitividad nacional, la generación de empleos de calidad y el crecimiento de la actividad económica del país, haciendo concurrir a los sectores y agentes productivos, junto con la tecnología, la inversión y el uso racional de recursos naturales.

Sector Energía

El suministro de los insumos energéticos a prácticamente todos los sectores económicos que intervienen en la producción, los servicios y el comercio, así como a buena parte de los satisfactores de la población en todo el territorio nacional es la prioridad establecida en el Plan Nacional de Desarrollo para el Sector Energía. En la vertiente de hidrocarburos, busca garantizar la seguridad

energética del país y propiciar un crecimiento sustentable de los hidrocarburos. En energía eléctrica, cubrir de manera eficiente y competitiva la cobertura de demanda, atraer inversiones y propiciar la generación de empleos en la economía es la estrategia rectora.

El Programa Sectorial de Energía 2007-2012, establece tres objetivos centrales: garantizar la seguridad energética del país en materia de hidrocarburos; fomentar la operación del sector hidrocarburos bajo estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas; y elevar la exploración, producción y transformación de hidrocarburos de forma sustentable.

Balance general del sector energía. En 2009, la producción de energía primaria ascendió a 1 mil 544 millones 200 mil barriles de petróleo, lo que significó una reducción de la producción de 4.2% respecto a 2008. Respecto a la energía secundaria el retroceso fue de 1.0% en el mismo periodo, con una producción 866 millones 500 mil barriles de petróleo equivalente en 2009.

En lo que respecta a la producción energética mediante fuentes renovables, contribuyó apenas en 6.2% en la generación de energía primaria, para 2009. Las energías alternativas no fueron establecidas como prioridad dentro de los mecanismos de planificación nacional, teniendo prevalencia los hidrocarburos.

La contracción de la demanda de energéticos, propició la caída anual de la producción de petróleo crudo en 7.1% y del carbón en 7.5%.

Respecto a la generación de electricidad presentó una disminución de 0.4% debido a una menor eficiencia de las centrales eléctricas del servicio público, 38.5%, que contrastó con la de productores independientes que fue de 48.5%.

A nivel internacional, todos los precios de los hidrocarburos sufrieron caídas durante 2009, el precio del crudo disminuyó 38.1%, la gasolina 27.9%, el diesel 35.1% y el gas natural 13.8%.

En lo que respecta a la industria petrolera mexicana el descenso de las ventas de hidrocarburos fueron de 20.8%. Las ventas domésticas cayeron en 15.3% en términos reales y las de exportación sufrieron la mayor declinación que fue de 26.8%. El volumen de producción continuo cayendo desde 2004 y alcanzó los 2.6 millones de barriles diarios de petróleo crudo, debido a la caída que viene sufriendo Cantarell, que hasta 2008 fue el principal activo.

Volatilidad financiera en el subsector petrolero. Las ventas totales de la paraestatal disminuyeron 20.8% de 2008 a 2009, como resultado de menor demanda de energéticos por parte de Estados Unidos, la contracción de la actividad económica del país, la caída de la producción y exportación y la declinación de los precios internacionales del petróleo.

A diferencia de 2008, donde se obtuvieron excedentes petroleros por cerca de 14 mil millones de dólares, por exportaciones, en 2009, el diferencial entre el precio de referencia estimado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el observado fue negativo, no se generaron excedentes petroleros por exportaciones. El diferencial en 2008 a favor del gobierno en 2008 fue de 36.4 dólares por barril, mientras que en 2009 el saldo fue negativo por 12.6 dólares por barril.

En 2009 el Ejecutivo Federal, ejerció los derechos de cobertura sobre riesgos petroleros. En un principio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que obtendría un beneficio de 9 mil 553 millones de dólares, si el precio de la mezcla promedio se ubicaba por debajo de los 70 dólares por barril estimado; al cerrar el año, el precio reportado fue de 57.4 dólares por barril.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que las coberturas ejercidas por la baja en los precios de la mezcla habían sido de solo 5 mil millones de dólares. Es importante señalar que se desconocen los términos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público negocia y estructura la adquisición de las coberturas petroleras y las licitaciones para seleccionar a los bancos de inversión participantes.

Costo fiscal de los impuestos, derechos y aprovechamientos. Como porcentaje de los ingresos de operación de Petróleos Mexicanos el costo fiscal representó 135.1% en 2008 y 127.6% en 2009, lo que implica que la empresa tiene que recurrir constantemente a financiar con deuda y con recursos del capital, el remanente que no alcanza a cubrir con la utilidad operativa.

En el periodo 1997-2009, la carga fiscal representó en promedio 58.5% de los ingresos reportados en el periodo.

Pasivos laborales. El pasivo laboral de la empresa estatal en 2000-2009 reportó una tasa de crecimiento anual de 9.8%. Para 2009, esta fue de 12.4%. Este pasivo representa el 41.2% del pasivo total y su participación en el Producto Interno Bruto aumentó de 3.2% en 2000 a 4.9% en 2009.

Declinación de la producción y las reservas. En 2004 Petróleos Mexicanos alcanzó un volumen de producción de 3 millones 400 mil barriles diarios, para 2009 fue de 2 millones 600 mil barriles diarios, lo que significó que la producción de crudo decreciera a una tasa media anual de 5.1% entre 2004 y 2009.

Del total de reservas probadas de 163 mil 400 millones de barriles, sólo es explotable a costos de extracción históricos, 6 a 7 dólares por barril, el 29.5% del total, el restante 70.5% esta constituido por reservas de difícil extracción.

Contratos de servicios incentivados. Es un nuevo modelo de contratación de servicios de Petróleos Mexicanos (en proceso de revisión del Consejo de Administración), se pretende utilizarlos en 95% de las nuevas contrataciones, principalmente de bienes y servicios y el desarrollo de tecnologías y habilidades personales, que consistirán en el otorgamiento de incentivos en proyectos donde se obtengan mejores resultados de los programados.

Es importante señalar que estos contratos se pagarán en función del ingreso que genere la venta del petróleo, gas y otros hidrocarburos. Asimismo, el modelo promueve la opacidad de contratos, la solución de controversias en las cortes internacionales, se fomentaría la adjudicación directa de los proyectos y no se establecen límites a la participación de las empresas transnacionales.

Declinación del mercado del servicio público de electricidad. Entre 1999 y 2008 el consumo nacional de energía eléctrica creció a una tasa promedio anual del 3.2%, en 2009 la declinación de la actividad productiva provocó una caída que se estima en 1.6% en el consumo nacional.

Crecimiento de la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica de los particulares. En 2009, la capacidad instalada nacional ascendió a 60.4 miles de Megawatts, 1.3% más que la reportada en el año anterior y con una tasa media anual de crecimiento de 4.5% en 2000-2009. Este crecimiento contrasta con aquel de la demanda de electricidad, que solo creció a un ritmo de 2.8% anual en el mismo periodo

Al servicio público le corresponden 39.2 miles de Megawatts, lo que equivale a 64.9% de la capacidad nacional y a los permisionarios privados, 21.2 miles de Megawatts, el restante 35.1% de la capacidad.

El sector eléctrico mexicano progresivamente se ha ido transfiriendo a los permisionarios privados constituidos y aprobados por la Comisión Reguladora de Energía como Productores Externos de Energía, a quienes se les han cedido proyectos estratégicos para el sector energético del país. El sector público aumentó su capacidad de generación a una tasa media anual de crecimiento de 0.9%, mientras que los Productores Externos de Energía la incrementaron en 19.3% entre 2000 y 2009.

Son los Productores Independientes de Energía, bajo el esquema financiero Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, el segmento que aporta la mayor capacidad de generación de electricidad, seguido del autoabastecimiento, la cogeneración, la exportación y los usos propios, que en conjunto contribuyen con 35.1% del Sector Eléctrico Nacional y 54.1% de la capacidad de la Comisión Federal de Electricidad.

Menores ingresos del sector eléctrico. Los ingresos de Comisión Federal de Electricidad disminuyeron 20.9% en términos reales respecto a 2008. La ventas del organismo crecieron a una tasa media anual de crecimiento de 8.9% entre 2001 y 2008 y 4.6% entre 2001 y 2009, esto debido al incremento de las tarifas promedio reales del organismo.

La Comisión Federal de Electricidad no ha podido trasladar los gastos y costos de explotación a las tarifas eléctricas para que se reflejen en ingresos operativos. Los primeros aumentaron a una tasa media anual de crecimiento de 9.8% y los segundos 6.8% entre 2001 y 2009.

Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

El Plan Nacional de Desarrollo propone como objetivos del sector: elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras; abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles; mejorar los ingresos de los productores; revertir el deterioro de los ecosistemas; y conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas.

Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, para atender las prioridades del Plan, tiene los siguientes objetivos: mejorar el ingreso promedio de los hogares rurales; generar empleo y disminuir la pobreza; garantizar la seguridad alimentaria; aumentar la productividad del sector agropecuario y pesquero, a través de los programas de Apoyo a la Inversión en Equipo e Infraestructura; apoyar a los productores rurales con programas de protección del patrimonio rural; brindar protección contra los riesgos financieros asociados con las variaciones de precios; canalizar recursos de los ahorros de la sociedad a los productores rurales; incrementar la exportación de los productos agroalimentarios, y promover el desarrollo sustentable a través de programas que eviten la erosión del suelo mediante prácticas de rehabilitación, mejoramiento y conservación de suelos en uso agropecuario y la sobreexplotación de los mantos freáticos y el que se generen acuerdos con los diferentes actores que intervienen en el sector.

Importancia del sector rural. El Sector Rural es base del sustento de 25.4% de la población total del país, provee de insumos a la industria, alberga a una cuarta parte de la población mexicana y es un factor de equilibrio del ecosistema nacional.

Ha sido un factor de contrapeso, ya que atenuó en parte el ritmo de la caída del nivel general de la actividad económica en el 2009. La contribución del Sector Rural al Producto Interno Bruto pasó de 3.5% en 2008 a 3.8% en 2009

El Producto Interno Bruto de las actividades primarias al cual corresponde el sector rural registró en 2009 una baja del 2.0%, sin embargo fue menor a la caída en el Producto Interno Bruto que fue de 6.1%.

Los resultados de 2009 muestran que la producción fue de 165 millones de toneladas, que fue 6.57% menor a la de 2008.

Cabe señalar que el sector rural siguió siendo el menos atendido por la banca de desarrollo, ya que los créditos directos se redujeron en términos reales en 6% durante 2009.

Pérdida de soberanía alimentaria en productos básicos clave. La pérdida de la soberanía alimentaria de algunos productos básicos se constata en la tendencia deficitaria de la balanza agropecuaria. Para 2009 fue deficitaria por 884.1 millones de dólares en productos tales como: maíz, carne de bovino, carne de ave y huevo.

Retroceso en la seguridad alimentaria. Uno de los principales objetivos del sector es el fortalecimiento de la seguridad alimentaria a través de la producción de los 50 principales productos agrícolas que representan el 85% de la superficie total sembrada en el país. Los resultados de 2009 muestran un alejamiento de este propósito, ya que en ese año la producción fue de 165 millones de toneladas, que resultó ser 6.57% menos que la observada en 2008 (176.6 millones de toneladas); situación agravada por la pérdida aún no cuantificada de cosechas a consecuencia de las heladas.

Ineficaz gasto público en el sector. Muchos programas gubernamentales no han cumplido con los objetivos planteados o los apoyos no se han aplicado de manera eficiente. En los índices elaborado por el Foro Económico Mundial en términos de costos de la política agrícola, en el bienio 2007-2008 México se ubicó en el lugar 105 de 134 países con una calificación de 3.5, para el bienio 2009-2010 México retrocedió al lugar 126 de 139 con una calificación de 3.2, misma calificación que comparte con Nigeria, Lesoto y Mauritania.

En contraste, de acuerdo con las cifras reportadas en la Cuenta Pública y en el Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, en el ramo Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el presupuesto asignado ha registrado una tasa media de crecimiento anual de 9.7% en el periodo 2001-2009; las estrategias y acciones instrumentadas no han podido garantizar el abasto de alimentos a la población, el cual depende en gran medida del excedente de producción de otros países, fundamentalmente arroz, carne porcina, trigo y maíz.

La canalización de montos importantes de recursos presupuestarios al sector agrícola se ha hecho acompañar de una desatención de las políticas públicas sobre los problemas estructurales del campo.

Repercusiones de los altos precios agrícolas. Los elevados precios de los productos agrícolas han afectado negativamente el poder de compra de la población con menores ingresos.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008, se puede observar que los grupos de población más pobres destinan entre el 40 y poco más del 50% de sus ingresos a la alimentación.

Sector Comunicaciones y Transportes

El objetivo asociado al sector comunicaciones y transportes contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse y trasladarse de manera ágil y oportuna en todo el país y con el mundo, de manera que éstos sectores contribuyan a aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México.

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012, prevé dar viabilidad a los objetivos en la materia planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de incrementar la cobertura geográfica y social de infraestructura; mejorar su calidad y eficiencia; incrementar sus niveles de seguridad; y convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo.

Importancia del sector en la economía nacional y las finanzas públicas. Su contribución al Producto Interno Bruto se ha incrementado al pasar de 9.5% en 2003 a cerca de 10.7 % en 2009. La tasa de crecimiento media anual en el sector de 2005 a 2008 fue de 5.4%, superior a la media nacional. Para 2009, el sector disminuyó en 4.0%.

Por lo que toca al gasto ejercido por la cabeza de este sector Comunicaciones y Transporte en 2009 ascendió a 63 mil 400 millones de pesos, con una tasa de crecimiento respecto al año anterior del 25.2% en términos reales.

Retroceso en los niveles de competitividad internacional. El Índice de Competitividad Global que realiza el Foro Económico Mundial de 2008 a 2009, indica que México ocupó el lugar 76 de un universo de 134 países evaluados, en lo correspondiente a calidad general de la infraestructura, lo que significa que perdió siete lugares comparado con el reportado un año antes.

Rezagos en el Programa Nacional de Infraestructura. El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 fue creado en la presente administración para hacer frente a los rezagos en infraestructura en materia de comunicaciones, transportes, agua y energía. La inversión pública en 2009 fue de 374 mil 900 millones de pesos, con un avance del Programa del 40.6%, dando como resultado un rezago de 123 mil millones de pesos, equivalente al 10% de lo previsto y al 90% de los activos del Fondo Nacional de Infraestructura. Las disponibilidades del Fondo a diciembre de 2009 ascendieron a 61 mil 248 millones 400 mil pesos por lo que se han dejado sin ejecutar múltiples proyectos

Falta de iniciativas en infraestructura portuaria. En puertos se presenta un rezago en la ejecución del Fondo Nacional de Infraestructura por 12 mil 991 millones de pesos.

Es importante mencionar que uno de los principales proyectos: el puerto de Manzanillo, con una inversión de 1 mil 700 millones de pesos, se encontraba rezagado al cierre del 2009.

Industria aérea con baja competitividad. En 2009 la inversión conjunta del sector público y privado en el sector aéreo fue de 3 mil 368 millones 300 mil pesos, monto inferior en 17.7% y 25.6% a la inversión realizada en 2007 y 2008, respectivamente.

El proyecto del nuevo aeropuerto de la Riviera Maya se encuentra en fase de licitación pese a que inicialmente se dijo que la obra se terminaría en 2010, sin embargo, se tiene conocimiento que la licitación se declaró desierta.

Rezagos en la infraestructura de la red carretera nacional. El sector comunicaciones y transportes presenta una inversión total programada hasta 2012 en el Programa Nacional de Infraestructura de 287 mil millones de pesos; de los cuales se ha ejercido 125 mil 300 millones, es decir, 43% de lo programado.

En el período 2003-2008 la longitud de la red nacional creció apenas 0.95% en promedio anualmente, al pasar de 349 mil a 366 mil kilómetros, respectivamente en esos años. Para 2009, la red nacional sólo se incrementó 245 kilómetros; mientras que la red estatal, rural y las brechas permanecieron sin modificaciones.

Adicionalmente, el proyecto “La súper carretera Durango-Mazatlán” con una inversión aproximada de 10 mil 800 millones presentó un avance menor a la mitad de la obra y se espera que este parcialmente concluida en 2012.

Mercado de las telecomunicaciones. Con respecto al Producto Interno Bruto sectorial, entre 2000 y 2003 muestra un marcado descenso que va de 17.8% a 4.5%, en 2004 aumenta y en 2009 vuelve a caer de nuevo a una tasa de 2.4%.

Respecto a los ingresos han crecido a una tasa media anual de 6.6% en los últimos nueve años, sin embargo en 2009 mostraron un crecimiento del 3%, cuando tres años antes habían crecido 12.5%.

Disminución del crecimiento de la telefonía fija. La telefonía fija cuenta con cerca de 20.9 millones de líneas, sin embargo, el ritmo de crecimiento ha ido disminuyendo, entre otros factores, por la generalización y abaratamiento del uso de la telefonía móvil. En el periodo 2000-2007, el crecimiento promedio del servicio de telefonía fija fue de 7%; y para 2009 fue de apenas 0.6% respecto a 2008. La densidad promedio de líneas por cada 100 habitantes, es a la fecha de 19.3.

Telefonía Móvil. Al finalizar 2008, el número de usuarios de telefonía móvil presentó un incremento de 13.1% respecto al año previo; para junio de 2009 había 78 millones de usuarios, cifra 10% mayor a la observada en el mismo mes del año anterior; y al finalizar 2009 esta cifra alcanzó los 83.5 millones, lo que representa un aumento de 10% con relación al cierre de 2008.

Los niveles de penetración en México siguen siendo bajos, 77.4 líneas por cada 100 habitantes; comparado con países como Argentina, Colombia y Chile que tienen un 85 líneas por cada 100 habitantes. Es importante mencionar que el objetivo sectorial del gobierno es alcanzar 85.7 usuarios por cada 100 habitantes.

Servicio de internet. En diciembre de 2008 existían en México 23 millones 300 mil usuarios de internet, en junio de 2009 se reportan 25 millones de usuarios, un incremento del 22.5%. De 2000 a 2009 la tasa de crecimiento media anual del servicio fue de cerca de 22%.

Sectores Economía y Trabajo y Previsión Social

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece, entre otros, los siguientes objetivos para el sector economía: promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas; potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para

lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos. la mejora regulatoria, el combate a los monopolios y la promoción de una política de competencia son estrategias que contribuyen a reducir los costos de las empresas, lo que contribuye a una mayor competitividad, crecimiento y generación de empleos para aumentar la productividad y competitividad de la economía. Lo que corresponde al Sector Trabajo y Previsión social destaca: promover las políticas de estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.

En el Programa Sectorial del Sector 2007-2012, los objetivos son: contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas; impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos; promover un funcionamiento más eficiente de los contribuir a la mejora de la competitividad de los sectores económicos; mejorar la eficiencia y la competitividad de los servicios logísticos del país; elevar la competitividad de las empresas mediante el fomento del uso de las tecnologías de información, la innovación y el desarrollo tecnológico en sus productos y servicios; dar certidumbre jurídica a los factores; fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial; impulsar la reconversión y el crecimiento de sectores estratégicos y de alto valor agregado; contribuir a la equidad de género y el desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas; fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral; asegurar y fortalecer el pleno respeto a la autonomía y la libertad sindical; promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral; promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal; impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejora del ingreso de los trabajadores; elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo; instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias; procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores de forma gratuita, expedita, honesta y cálida; promover la equidad y la inclusión laboral; facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores.

Deterioro salarial. A partir de 2007, el salario mínimo mensual acentuó su caída, de perder 0.1% en 2007 a seguir perdiendo 0.6% en 2009. El crecimiento real del salario mínimo en México se encuentra solo por encima de países como Haití, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Bahamas. Y lejos de países como Argentina, que el año pasado tuvo un crecimiento en la remuneración mínima mensual de 9.3%; Bolivia de 8.3, Brasil de 6.8 y Nicaragua de 11.4%.

Deterioro estructural de los ingresos reales de la población ocupada. Se puede admitir un crecimiento de la población ocupada en México desde el segundo trimestre de 2009, las tasas de crecimiento trimestral anualizadas han caído sistemáticamente desde el segundo trimestre de 2008 (antes de la crisis) lo que ha deteriorado los ingresos reales de la población. Es decir, hay crecimiento en la población ocupada y hay deterioro salarial, lo que indica que los empleos perdidos en la crisis, parcialmente fueron recuperados pero a costa de menores salarios.

Decrecimiento económico durante la crisis. En 2009, en medio de una severa crisis mundial, el Producto Interno Bruto real de México presentó una caída del 6.1%. Sin embargo, no todas las economías en el mundo tuvieron crecimientos negativos, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional, crecieron entre el nueve y el cinco por ciento: China, Vietnam, Uganda y Mozambique.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Producto Interno Bruto de México en 2009 fue el más negativo de América Latina y de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, fue la peor de sus países miembros.

Excesiva dependencia económica externa de los Estados Unidos. La economía mexicana siguió dependiendo de manera importante en Estados Unidos, por lo que la contracción económica de ese país tuvo un impacto muy severo en el nuestro durante la crisis económica de 2009, sobre todo en el sector industrial.

La debilidad del mercado interno se observa con la caída tendencial de la participación salarial en el Producto Interno Bruto.

Limitado acceso del sector empresarial de la pequeña y mediana empresa al financiamiento bancario. La estructura de financiamiento empresarial proviene principalmente de los proveedores, 58.2% en 2009. La banca comercial participa con el 19.7% y la banca de desarrollo con el 2.1%.

Uno de los principales motivos para que la mediana y pequeña industria no utilicen el crédito bancario es por las altas tasas de interés, 33.77%, restricciones de acceso al crédito, 21.69%, y deterioro de la situación económica.

Deterioro de indicadores de empleo. En 2009, la tasa amplia de desempleo que incluye subempleo, más empleados que ganan hasta un salario mínimo por efecto de la crisis, se incrementó sustantivamente de 21.8 a 26.3%.

En el segundo trimestre de 2009, las tasas de crecimiento trimestral anualizadas de la población ocupada han caído sistemáticamente desde el segundo trimestre de 2008.

Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece, entre otros, los siguientes objetivos: Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país; conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país; Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables; reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero; impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático; y reducir el impacto ambiental de los residuos.

Por su parte, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales plantea entre otros los siguientes objetivos: conservar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas; lograr un adecuado manejo y preservación del agua; coordinar la instrumentación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático para avanzar en las medidas de adaptación y de mitigación de emisiones; generar la información científico-técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios; y contribuir a la formulación de políticas internacionales de medio ambiente y desarrollo sustentable.

Ejercicio del gasto. Para el ejercicio fiscal 2009, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ejerció recursos públicos por 45 mil 121 millones de pesos, con una tasa media anual de crecimiento del 11% en términos reales en el periodo 2003-2009. Hasta 2007, el gasto de la Secretaría había mostrado una tendencia ascendente y en 2008 sufre una caída de 9.8%. Los recursos erogados fueron distribuidos en 36.2% para gasto corriente y 63.8% para gasto de inversión; la obra pública absorbió 13%.

Del total ejercido en 2009, un monto de 24 mil 866.2 millones de pesos fue gasto directo y 20 mil 254.9 millones correspondió a subsidios. Estos últimos se asignaron preferentemente a Comisión Nacional del Agua por un monto de 15 mil 506.1 millones de pesos; a la Comisión Nacional Forestal, 3 mil 376 millones de pesos; a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 433.6 millones de pesos; a la Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico y a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, 125.8 millones.

Cambio climático, problema cada vez más grave. Para 2009, se reportó un menor impacto al esperado de la crisis en la emisión mundial de gases de efecto invernadero, ya que una reducción de los países industrializados fue compensada por el alto crecimiento de China e India. La emisión de bióxido de carbono por combustión de energías fósiles, entre otras, petróleo, gas y carbón alcanzaron 30 mil 800 millones de toneladas en 2009, equivalente a una disminución de apenas 1.3% con relación a 2008.

Rezago en infraestructura de agua potable y alcantarillado. Entre 2000 y 2005 la disponibilidad de agua por habitante disminuyó de 4 mil 841 metros cúbicos por año a 4 mil 573 metros cúbicos por año. Las proyecciones del Consejo Nacional de Población indican que para el año 2030, la disponibilidad media del agua por habitante se reducirá a 3 mil 705 metros cúbicos por año.

La demanda se incrementará debido al crecimiento económico, principalmente en zonas en las que los acuíferos tienen baja o nula disponibilidad de agua.

En cuanto al índice nacional de cobertura de agua potable, en 2009 fue de 90%, solo un punto porcentual más que el de 2005, mientras que la de alcantarillado fue de 86%, el mismo que cinco años atrás.

Para el medio rural, la cobertura en 2005 alcanzó 71.5% de agua potable y para 2009 ascendió a 76.9%. Además, las fugas de la red de agua potable oscilan a nivel nacional entre 30 y 50%. Por otro lado, México ocupa el 6º lugar a nivel mundial por su superficie bajo riego con 6 millones 500 mil hectáreas.

Deterioro forestal. En 2009, se reforestaron 176 mil 906 hectáreas, pero hubo 6 mil 125 incendios forestales que afectaron 114 mil 723 de ellas. Durante los últimos 20 años, México registró una pérdida de 17% de su extensión boscosa.

Uno de los programas del Ejecutivo Federal enfocado a la conservación y restauración de los ecosistemas forestales es Pro-Árbol, que en 2009 tuvo una asignación presupuestal de 4 mil 799 millones de pesos argumentando que este recurso había sido insuficiente, sin embargo, solo ejerció 3 mil 702 millones de pesos, lo que significa que desaprovechó el 23% de los recursos autorizados.

Entidades Federativas y Municipios

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales, ni de los profundos cambios que se han emprendido en el país durante las últimas décadas. De ahí la necesidad de contar con una estrategia regional que permita afrontar los retos de empleo y bienestar de su población a todo lo largo del territorio nacional.

Para apoyar las políticas que buscan reducir los desequilibrios del desarrollo regional, la Federación transfiere a las entidades federativas y municipios, por diversas vías, recursos que representan una parte significativa del presupuesto federal.

De acuerdo con lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009, en la Ley de Coordinación Fiscal y en los ordenamientos legales de cada entidad federativa, en el ejercicio fiscal de 2009 las entidades federativas recibieron recursos de la federación por las siguientes vías: Ramo 12, Seguro Popular; Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas; Ramo 25, Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Ramo 28, Participaciones Federales; Ramo 33, Aportaciones para las entidades federativas y Municipios y Ramo 36, Seguridad Pública.

Todos los ramos, fondos y conceptos referidos, son parte del gasto programable de la federación y de conformidad con la legislación aplicable, son sujetos de fiscalización superior por parte de la Auditoría Superior de la Federación, con excepción de los recursos del Ramo 28, participaciones federales, que se pagan a las entidades federativas como resultado de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Caída de los ingresos y la inversión, producto de la crisis de 2009. En 2009, todas las entidades federativas enfrentaron una severa crisis, principalmente las entidades del norte y los desarrollos turísticos, con excepción de Tabasco.

Aunado a lo anterior, todos los municipios del país vieron disminuidos sus ingresos ocasionados por la baja de sus de transferencias federales, lo que ocasionó que pararan labores, redujeran salarios y algunos se declararon en bancarrota.

De igual manera, las entidades federativas enfrentaron una fuerte caída de la inversión extranjera pasando de 25 mil 864.5 millones de dólares en 2008 a 15 mil 205.7 millones de dólares para 2009, una contracción del 41.2 %.

Alta dependencia de las participaciones y las aportaciones federales. Las participaciones federales se han convertido en la principal fuente de ingresos de las entidades federativas, ya que en promedio constituyeron el 78.0% de los ingresos ordinarios para 2008. Las participaciones federales disminuyeron en 11.3% en promedio con respecto a 2008, siendo Campeche la entidad más afectada con una baja del 18.4%.

Incidencia de la mala planificación del Ejecutivo Federal en las haciendas públicas locales. Derivado de la mala planeación en cifras del Ejecutivo Federal, las entidades federativas y municipios elaboraron sus presupuestos con base en la información que les fue proporcionada por el Ejecutivo Federal respecto a las transferencias federales, lo cual originó que ante la insuficiencia de recursos programados, las entidades federativas acudieran al mercado financiero para solicitar recursos con los cuales pudieran hacer frente a los programas de salud y educación, principalmente, que son resultado del acuerdo de descentralización del Ejecutivo Federal y las entidades federativas.

Ejemplo de lo anterior es la Sentencia 29/2008 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad promovida por diputados integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se modificó el Artículo 4º-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para eliminar la etiqueta de recursos para esta parte de las Participaciones Federales que de acuerdo a la Sentencia "... se puede arribar a la convicción de que deben ser incondicionados los recursos entregados para respetar su autonomía financiera [de las entidades federativas], sin vincular las ministraciones a un destino concreto".

Aunado a lo anterior, por la emergencia de la crisis presupuestal en las finanzas locales, se acudieron a créditos bancarios a corto plazo, que no requieren de la autorización de las legislaturas locales, aunque esto implicó comprometer los ingresos futuros debido a costos de financiamiento más altos.

Incremento sustancial de las obligaciones financieras de las entidades federativas. Ante el descenso de los ingresos públicos en 2009, las entidades federativas recurrieron a un fondo compensatorio de las participaciones, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas, con deficiencias en el diseño por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que no fue suficiente para compensar las bajas en ingresos, por lo cual aumentaron los requerimientos financieros de los gobiernos locales.

El monto asignado a Fondo de Inversión para entidades federativas en 2008 ascendió a 6 mil 408 millones 900 mil pesos, para 2009, no hubo asignación alguna, ya que se potenció mediante un Fideicomiso operado por Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, por lo que las entidades federativas recibieron 44 millones 981 mil pesos.

Es importante señalar que la naturaleza del Fondo referido es diferente a las participaciones federales, ya que los recursos son etiquetados para obras de infraestructura, por lo que si las entidades federativas necesitaran recursos para la operación del día a día del sector educativo o el sector salud, no se podría realizar ya que solo es para infraestructura.

Deuda Estatal. El saldo total de la deuda de las entidades federativas y municipios fue en 2009, de 252 mil 153 millones 500 mil pesos lo que representó un 19.1% de incremento real con respecto al 2008.

Capacidad de acceso crediticio de las entidades federativas. Al cierre de 2009, todas las entidades federativas cuentan con al menos dos calificaciones crediticias. A pesar del entorno económico adverso en 2009, 26 entidades federativas lograron mantener una calificación igual o superior a alta calidad crediticia.

Disminución del gasto federalizado. En 2009 el gasto federalizado sumó 929 mil 167 millones 800 mil pesos, al compararlo con 2008, se aprecia una disminución de 54 mil 892 millones de pesos lo que representa un decremento de 9.4%, consecuencia de los pronósticos erróneos de crecimiento por parte del Ejecutivo Federal.

El gasto programable federalizado alcanzó 553 mil 405 millones 500 mil pesos, con lo cual se superó el pronóstico en 1.7%; sin embargo, comparado con el año anterior fue menor en 5.3% real.

El 79.4% se transfirió a través de provisiones y aportaciones federales, 13.6% por convenios de descentralización y reasignación y el 7.0% a través del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

Dentro del gasto fiscalizable, los recursos del Ramo 33 son los más representativos, ascendieron a 412 mil 466 millones 600 mil pesos, en 2009 representó una caída del 3.0% en términos reales respecto a 2008.

Se puede observar que la caída del gasto federalizado fue menor respecto al año anterior y que no hubo esquemas que compensaran estas reducciones a las entidades federativas.

Respecto al Ramo 33, la baja fue de 3.0% en términos reales, por lo que las entidades federativas en materia de educación y salud tuvieron que dar suficiencia a sus presupuestos para poder cumplir con estas funciones, debido a las erróneas proyecciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

La caída del gasto federalizado fue por un monto de 45 mil 400 millones de pesos, por lo que las entidades federativas tuvieron que incrementar sus obligaciones financieras por 49 mil 100 millones de pesos.

Discrecionalidad por parte del Ejecutivo Federal en la aplicación de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Se cuenta con un Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas, el cual es administrado por Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en calidad de fiduciario y los recursos pueden utilizarse en caso de que exista una disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación.

En 2007 los recursos transferidos a este fondo fueron de 28 millones 26 mil 30 pesos, en 2008 el monto se ubicó en los 6 mil 408 millones 900 mil pesos. En 2009 no se canalizaron recursos de este fondo directamente al gasto federalizado, sino que el Ejecutivo Federal indujo a las entidades federativas y municipios a obtener recursos adicionales a los que se venían acumulando en dicho instrumento a través de una estructura financiera en la que participaron doce instituciones financieras de nuestro país.

De acuerdo a la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Cuenta Pública de 2009 no especifican que conceptos cubren, ni a que entidades federativas corresponden los montos correspondientes a “Otros” dentro del concepto de “Recursos Transferidos a Entidades Federativas y Municipios”.

Problemáticas del Ramo 33. Los problemas encontrados en rendición de cuentas de este ramo es la falta de una normatividad concisa que puntualice la operación correcta y adecuada, así como la heterogeneidad y las limitaciones de la información acerca del uso y destino de los recursos. El Ramo 33 en vez de avanzar hacia el federalismo, ha ido retrocediendo, dejando que las decisiones todavía se tomen a nivel federal.

Prueba de ello es la creación del Seguro Popular, que contraviniendo los acuerdos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas en materia de descentralización de los servicios de salud, se crea este dentro del Ramo 12, y no del 33, por lo que la mecánica, regulación y periodicidad de la ministración de los recursos son diferentes, lo cual crea problemas de operación financiera en las entidades federativas para sostener diariamente este servicio.

Para 2009, del Cuarto Informe de Gobierno se desprende la existencia de un subejercicio de más de 2 mil millones de pesos de los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal correspondientes al Ramo 33.

Las carencias más notables son que no todas las entidades federativas y municipios reportan los indicadores en el sistema establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III. ASPECTOS RELEVANTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Auditorías Practicadas. La Auditoría Superior de la Federación informa que para la revisión de la Cuenta Pública 2009, se practicaron 945 auditorías, el 74.9% correspondió a revisiones de Regularidad, 708 auditorías; el 20.2% a auditorías de Desempeño, 191; el 4.3% a auditorías Especiales, 40 auditorías, y 0.6% a requerimientos de revisión de Situación Excepcional, 6 de este tipo.

Tipo de Auditorías. Del análisis al tipo de auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, se desprende que el enfoque de la fiscalización superior se mantuvo y profundizó en la verificación de la regularidad de las operaciones, ya que las revisiones de Desempeño no sólo se redujeron en términos absolutos, sino también en términos relativos al disminuirse su porcentaje de participación respecto de las de regularidad. Dicha situación se agrava al considerar que 72 de las 191 revisiones de Desempeño reportadas son, en estricto sentido, financieras y de cumplimiento, a pesar de haberlas realizado con un “enfoque de desempeño”.

Las auditorías de Desempeño sólo fueron practicadas a la Administración Pública Federal y éstas se reducen a 119 (12.6% del total fiscalizado). Si se clasifican las 72 revisiones de Desempeño dirigidas al Gasto Federalizado como lo que en estricto sentido son Financieras y de Cumplimiento, de acuerdo con la categorización de la propia Auditoría Superior de la Federación, se tiene entonces que en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 se observó una relación de 8 auditorías de Regularidad por cada auditoría de Desempeño realizada. La conclusión no puede ser menos relevante: se profundiza el enfoque tradicional de fiscalización.

Las 708 revisiones de Regularidad reportadas, se integraron por: 567 auditorías Financieras y de Cumplimiento, 134 revisiones de Inversión Física y, por vez primera, 7 auditorías de tipo Forense.

Por su parte, las auditorías de Seguimiento, importantes en una estrategia de disminución de la recurrencia de irregularidades en las entidades fiscalizadas, pasaron de 2 a ninguna entre las revisiones a la Cuenta Pública 2008 y 2009.

Del total de auditorías en esta fiscalización, 484 correspondieron a revisiones del Gasto Federalizado, de las cuales, 334 (69%) fueron practicadas directamente por la Auditoría Superior de la Federación y 150 (31.0%) por las Entidades de Fiscalización Superior Locales. De acuerdo con la Autoridad, fueron 72 revisiones de Desempeño, que en estricto sentido deben ser consideradas como auditorías Financieras y de Cumplimiento, 392 Financieras y de Cumplimiento, 15 de Inversiones Físicas y 5 Forenses.

Del total de auditorías practicadas a Estados y Municipios, 484 revisiones, 22 (4.5%) correspondieron al Ramo General 23; 403 (83.3%) al Ramo General 33; 15 (3.1%) al Ramo 36-SUBSEMUN, 32 (6.6%) a los recursos federales transferidos a través de los Acuerdos de Coordinación, Seguro Popular y 12 (2.5%) a otras fuentes de financiamiento y aspectos específicos.

Cabe mencionar que las Entidades de Fiscalización Superior Locales enfocaron de nueva cuenta su fiscalización superior únicamente a revisiones de tipo Financieras y de Cumplimiento, lo que revela una utilización marginal y tradicional de estos entes en los trabajos de fiscalización superior de la Cuenta Pública, a pesar de las últimas reformas constitucionales en materia de fiscalización

superior, que buscan fortalecer a estas Entidades de Fiscalización brindándoles autonomía técnica y de gestión, pues dicho fortalecimiento debe ir acompañado no sólo de trabajos tradicionales de apoyo o de un marco normativo mejorado, sino también de mayores responsabilidades y exigencias para acceder a una fiscalización de más largo alcance y profundidad.

De las 945 auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2009, 48.8% correspondió a revisiones efectuadas a la Administración Pública Federal y 51.2% a los Estados y Municipios, a pesar que la mayor parte de los recursos federales se ejercen en la Administración Pública Federal, es decir, no se enfatiza sobre la evaluación de los programas y metas sectoriales de ésta, que son los que más recursos públicos significan y los que más definen las políticas públicas del país.

Cobertura de la fiscalización. La Auditoría Superior de la Federación auditó a 156 entes públicos, incluyendo entidades federativas y Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, auditó 7 instituciones públicas de educación superior: Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Autónoma del estado de Morelos, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad de Guadalajara, Universidad de Sonora, Universidad Veracruzana e Instituto Estatal de Educación Normal de Nayarit, con lo cual se revisó un total de 163 entidades, equivalentes al 42.7% de los 382 entes sujetos de fiscalización, incluidas en el catálogo de la citada Auditoría, que aumentó de 355 a 382.

Los 124 entes fiscalizados de la Administración Pública Federal se distribuyeron de la siguiente manera: los 2 órganos del Poder Legislativo, 3 del Poder Judicial, 20 dependencias del Poder Ejecutivo, 63 entidades coordinadas sectorialmente y 4 no coordinadas: Comisión Nacional de Vivienda, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y Leche Industrializada Conasupo, 28 órganos desconcentrados y 4 órganos constitucionalmente autónomos: Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por grupo funcional. El Sector Hacienda y Crédito Público fue objeto de 84 auditorías, que representan el 8.9% del total de revisiones; Funciones de Gobierno fue objeto de 61 auditorías, mismas que significan el 6.4% del total de revisiones; a Funciones de Desarrollo Social se le practicaron 104 revisiones (11.0%); al Gasto Federalizado le fueron practicadas 484 revisiones (51.2%), y Funciones de Desarrollo Económico fue objeto de 212 auditorías (22.4%).

Los más y menos auditados. A nivel de sectores y ramos, sin considerar la fiscalización al Gasto Federalizado, los más auditados continuaron siendo, como en años previos, los de Energía con 97 auditorías practicadas, Hacienda y Crédito Público con 84 auditorías y Comunicaciones y Transportes con 54. Sólo estos tres sectores concentraron el 51.0% de las auditorías que practicó la Auditoría Superior de la Federación a la Administración Pública Federal.

Por ente, las más auditadas fueron: Petróleos Mexicanos con 72 revisiones, incluye a su Corporativo, Instituto Mexicano del Petróleo y PMI Comercio Internacional; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 27 revisiones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 25, Instituto Mexicano del Seguro Social con 22 y Comisión Federal de Electricidad con 21.

Respecto de la fiscalización al Gasto Federalizado, las entidades federativas con mayor número de revisiones fueron: Jalisco (21 revisiones), Estado de México (20 revisiones) y Distrito Federal (19 revisiones). Por el contrario, los estados menos auditados fueron: Campeche, Nayarit y Zacatecas, con 12 revisiones cada uno.

Observaciones -Acciones Promovidas. En la revisión del ejercicio de 2009, la Auditoría Superior de la Federación emitió 7 mil 296 observaciones, de las cuales promovió 8 mil 738 acciones: 5 mil 909 preventivas (67.6%) y 2 mil 829 correctivas (32.4%). De éstas últimas destacan: 972 pliegos de observaciones; 1 mil 374 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; 382 solicitudes de aclaración; 63 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; 34 denuncias de hechos y 4 multas. En promedio esta autoridad determinó 7.72 observaciones a cada entidad auditada y promovió 9.2 acciones.

Destaca el número importante de las denuncias de hechos, mismas que pasaron de 10 en la revisión de la Cuenta Pública pasada, a 34 con motivo de la revisión del ejercicio 2009. Las entidades involucradas en las denuncias de hechos son: Comisión Nacional del Agua, con 9 denuncias de hechos; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 8; Secretaría de Educación Pública, 7; Servicio de Administración Tributaria y Comisión Federal de Electricidad con 3 cada una; Oaxaca, 2, y Fideicomiso de Riesgo Compartido y Estado de México con 1.

Asimismo, destaca la aplicación de 4 multas a tres entidades fiscalizadas que no atendieron los requerimientos de información de la Auditoría, por un monto de 112.0 miles de pesos: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos 2; Instituto Mexicano del Seguro Social y Estado de México 1 cada uno.

Los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2009 confirman una presencia importante del órgano fiscalizador en las acciones que le corresponde fincar directamente, ya que determinó 972 Pliegos de Observaciones, equivalentes al 11.1% del total de las acciones y al 34.4% de las de tipo correctivo.

Por grupo funcional, al Sector Hacienda y Crédito Público le fueron determinadas 309 observaciones y promovidas 489 acciones; a Gobierno 501-726 observaciones- acciones; a Desarrollo Social 1 mil 009 - 1 mil 407 observaciones-acciones; al Gasto Federalizado 4 mil 305 – 4 mil 580 observaciones-acciones y a Desarrollo Económico 1 mil 172 – 1 mil 536 observaciones-acciones.

Las Dependencias y Entidades con mayor número de observaciones-acciones fueron: Petróleos Mexicanos (301-369); Instituto Mexicano del Seguro Social (193-236); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (122-143); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (106-143); Comisión Nacional del Agua (100- 153); Secretaría de hacienda y Crédito Público (73-100); Secretaría de Economía (71-100); Servicio de Administración Tributaria (63-117); Comisión Nacional de Protección Social en Salud (58-68); Secretaría de Desarrollo Social (56-78); y Secretaría de Salud (56-68).

Por auditoría practicada, las entidades públicas con mayor número de observaciones en una sola auditoría fueron: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 23 observaciones; Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, 20 observaciones; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 19 observaciones; Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 18 observaciones; Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 17 observaciones; Consejo de Promoción Turística de México, 17 observaciones; e Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 16 observaciones.

Del total de entidades auditadas, sólo tres no fueron objeto de observación alguna: Fondo Especial para financiamientos Agropecuarios, Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero y

Administración Portuaria Integral de Manzanillo. Es de destacarse asimismo, los casos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y de Banco de México que contabilizan cada una 1 Recomendación al Desempeño habiéndoseles practicado 2 auditorías a cada entidad.

Por lo que toca a las entidades federativas, 25 de las 32 entidades contabilizaron más de 100 observaciones y hasta 234. Los estados más observados fueron: Distrito Federal, 234 observaciones; Guerrero, 207 y Jalisco, 184. Mientras que los estados que menor número de observaciones registraron fueron: Puebla, 33 observaciones; Tabasco 74, y Colima, 77. En su conjunto, las observaciones determinadas a los estados y municipios sumaron 4 mil 305, que significan el 59.0% del total.

De acuerdo al Informe, el total de las acciones promovidas por las EFSL como resultado de la práctica de 150 auditorías financieras y de cumplimiento, fue de 1 mil 523, de las cuales, homologadas con el tipo de acciones que emite la Auditoría Superior de la Federación, 800 (45.6%) fueron recomendaciones, 41 (1.2%) solicitudes de aclaración, 291 (11.1%) promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 388 (26.0%) pliegos de observación y 3 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal. En esta instancia, no se reportan denuncias de hechos.

Recurrencia. En Ingreso y Gasto, los rubros con mayor recurrencia de irregularidades se concentraron fundamentalmente en obra pública (17.9% del total de irregularidades), adquisiciones y arrendamientos (9.2%), servicios personales (6.2%) e ingreso y deuda pública (2.0%).

Los rubros con mayor recurrencia de observaciones que más incidieron sobre el Desempeño Institucional tuvieron que ver con parámetros de desempeño (27.5%) y sistemas de información y registro (6.3%).

En Recursos Transferidos, el mayor peso de la recurrencia de irregularidades recayó en los rubros vinculados con recursos federales transferidos a Estados y Municipios (15.4%) y los recursos asignados a programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos (9.6%).

Finalmente, en Patrimonio, incidió mayormente la recurrencia de irregularidades sobre los rubros de disponibilidades (3.6%) y bienes de consumo (1.2%).

Irregularidades más frecuentes

En el rubro de Desempeño: Incumplimiento de objetivos y metas; Deficiencias de regulación y supervisión; Inadecuado control de las actividades institucionales.

En Obra Pública, las irregularidades más frecuentes fueron: Pagos improcedentes o en exceso; Incumplimientos de las disposiciones legales y normativas; Falta de documentación probatoria.

En Recursos Federales transferidos a Estados y Municipios: Deficiencias de la información que rinde la entidad fiscalizada; Recursos aplicados en rubros no autorizados por la Ley; Incumplimiento de la normativa.

En Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos: Incumplimiento de la normativa; Carencia o desactualización de los instrumentos normativos; Inexistencia o deficiencias en los controles o registros

En Adquisiciones y Arrendamientos: Adjudicaciones y adquisiciones que no se ajustan a la normativa; Incumplimiento de las disposiciones legales y normativas; Falta de documentación comprobatoria; Falta o inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos.

En Sistemas de Información y Registro: Registro erróneo o extemporáneo de las operaciones; Diferencias entre registros administrativos, contables y presupuestales; Incumplimiento de la normativa aplicable a sistemas de información.

En servicios Personales: Pagos improcedentes o en exceso; Omisión de retenciones o entero de impuestos y cuotas; Falta de autorización o justificación de las erogaciones; Incumplimiento de la normativa.

Sectores/Ramos con mayor y menor frecuencia de irregularidades. A nivel de sectores (excluyendo gasto federalizado), los que concentraron la mayor recurrencia de irregularidades, según donde se direccionan las acciones para su atención, fueron: **Hacienda y Crédito Público** (656, equivalentes al 13.9%); **Educación Pública** (488, equivalentes al 10.3%); **Energía** (432, equivalentes al 9.1%); **Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente** (405, el 8.6%); **Gobernación** (359, el 7.6%) **Comunicaciones y Transportes** (313, equivalentes al 6.6%); y **Desarrollo Social** (274, el 5.8%).

En contraposición, los sectores con menor recurrencia de irregularidades, fueron: **Presidencia de la República** (5); **Poder Judicial** (18); **Procuraduría General de la República** (32); **Trabajo y Previsión Social** (34); **Marina** (40); **Ciencia y Tecnología** (50); **Turismo** (59).

Dictámenes de Auditoría. En total, la Auditoría Superior de la Federación emitió 945 dictámenes en sus diferentes modalidades con los siguientes resultados: Favorables 263 que representa el 27.8% del total, Opinión con Salvedad, 393 con el 41.6%; Opinión Negativa, 269 con el 28.5%, Abstención de Opinión 14, 1.5% y Sin Opinión, 6 con el 0.6%.

Es de llamar la atención que 7 de cada 10 auditorías practicadas arrojaron un dictamen negativo o de opinión con salvedad y sólo 2.8 de cada 10 arrojaron una opinión favorable.

En seguimiento de las observaciones derivadas de la fiscalización superior, se observó que de las 5 mil 909 acciones preventivas (Recomendaciones) que se emitieron con motivo de la Cuenta Pública de 2009, al 31 de diciembre de 2011, 3 se encontraban en proceso.

Para el caso de las acciones de carácter correctivo, como los son denuncias de hechos, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y solicitudes de aclaración, de las 2,861 acciones correctivas promovidas para la cuenta pública de 2009, a la misma fecha de corte, 757 acciones se reportaron en proceso.

Sector Hacienda y Crédito Público

La Auditoría Superior de la Federación, en el proceso de fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, practicó 84 auditorías al sector Hacienda y Crédito Público, éstas representaron el 8.9% del total revisado.

De las revisiones al sector el 59.5% fue de regularidad, con 50 auditorías, el 22.6% de desempeño con 19 auditorías, y especiales 14, que representan el 16.7%. Una revisión fue de situación excepcional practicada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se fiscalizaron 15 órganos y entidades del sector, entre las que destacan: Servicio de Administración Tributaria, Nacional Financiera, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de Comercio Exterior, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes Asegurados, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y Financiera Rural.

La dependencia cabeza de sector es la más auditada con 25 revisiones practicadas, de las entidades y órganos del sector destacan: Servicio de Administración Tributaria con 12 y Banco Nacional de Obras con 8 auditorías.

Como resultado de las 84 revisiones practicadas al Sector Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación emitió 309 observaciones, de las cuales se promovieron 489 acciones: 320 recomendaciones y 169 acciones correctivas, de las cuales destacan las relacionadas con la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, que representan el 63.9% de éstas.

En números absolutos, los entes con más observaciones-acciones emitidas, independientemente del número de auditorías practicadas, fueron: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 73 observaciones emitidas y 100 acciones promovidas, el Servicio de Administración Tributaria tuvo 63 observaciones y 117 acciones, y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes 48 y 65 respectivamente.

Por lo que respecta a los dictámenes de las auditorías practicadas, debe destacarse que 36 revisiones tuvieron opinión limpia, 26 registraron salvedades, 19 tuvieron irregularidades graves que ameritaron un dictamen negativo, en 2 auditorías la Auditoría Superior de la Federación se abstuvo de emitir opinión y 1 más no tiene opinión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la dependencia con mayor número de dictámenes con opinión negativa, 8 de 25 auditorías, sin embargo, fue la que registró también el mayor número de dictámenes limpios, 10; le siguieron Servicio de Administración Tributaria y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos con 5 dictámenes limpios.

La Auditoría Superior de la Federación se abstuvo de emitir opinión en dos auditorías a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, por otro lado, no emitió opinión en una auditoría efectuada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, debido a que dicha institución no proporcionó a la entidad fiscalizadora la información que le fue solicitada.

Es de llamar la atención que de las 12 auditorías practicadas al Servicio de Administración Tributaria, 7 tuvieron dictamen negativo o con salvedades, lo que de alguna manera refleja un foco de atención en la gestión de ese ente auditado.

En esta fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, las revisiones fueron efectuadas a entes del Sector Hacendario relacionados con en el tema específico de sistema financiero eficiente, buscaron evaluar partes de los ejes estratégicos de la política económica de este segundo gran objetivo de tres, contenido en el segundo eje rector, economía competitiva y generadora de

empleos, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2008-2012.

Para este Sistema financiero eficiente, la Auditoría Superior de la Federación evaluó un conjunto de programas gubernamentales que cubrieron esencialmente dos grandes líneas estratégicas del gobierno, la primera, regular y supervisar de manera sólida y con capacidad preventiva y reactiva a fin de evitar nuevas crisis, y la segunda, orientar las acciones de la banca de desarrollo a los sectores desatendidos.

En este orden de ideas, la revisión abarcó por un lado, a entes encargados de la regulación y supervisión financiera: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Sistema Financiero, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y al Banco de México, y por otro lado, a los entes que integran la banca de desarrollo: Banco de Comercio Exterior, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Financiera Rural, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y Ganadería, Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario y Nacional Financiera.

En tal sentido, retomaremos solo aquellas Auditorías que por su contenido consideramos son las más relevantes.

En la fiscalización realizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el Cumplimiento de Metas de Ahorro y Ajuste Presupuestario en la administración pública federal (**Auditoría: 09-0-06100-07-1050**), la Auditoría Superior de la Federación consideró que en 2009, las medidas de austeridad implementadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no generaron los beneficios previstos para las dependencias en sus programas de desarrollo social y de infraestructura como lo estableció la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de que los ahorros deberían destinarse al ejecutor de gasto que los generó; por el ajuste presupuestario se afectaron programas presupuestarios de infraestructura en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la falta de coordinación entre las dos dependencias globalizadoras propició el uso de metodologías distintas para determinar la meta de ahorro por los ejecutores de gasto, y no operó el programa de mediano plazo.

La auditoría reveló que en 2009, la autoridad reguladora, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la supervisora, Secretaría de la Función Pública, no se coordinaron para establecer una metodología homogénea de los capítulos en los que se aplicarían las medidas de ahorro para las dependencias de la administración pública federal. La divergencia entre las metodologías empleadas por la Secretarías de Hacienda y la de Función Pública se manifestó en una incompatibilidad de las cifras de ahorro programadas: 15,848,964.3 miles de pesos con la metodología de la Secretaría de Hacienda y 14,164,670.1 miles de pesos con la de la Función Pública.

En 2009, por concepto de medidas de austeridad y racionalidad, se aplicaron reducciones por 40,691,347.2 miles de pesos en el presupuesto de las dependencias y entidades, cantidad mayor en 17.1% que la meta de disminuir el presupuesto en 34,741,300.0 miles de pesos. El mayor cumplimiento en la meta de austeridad se explica porque en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una vez que cumplió el ajuste presupuestario, los excedentes se adicionaron a las medidas de austeridad y racionalidad, donde se obtuvieron recursos mediante reducciones de 3.5% en sueldos y salarios y de 6.4% en gasto administrativo y de operación.

En ese año, los ahorros de las dependencias fueron transferidos al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”; sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no acreditó que esos recursos se reasignaron a los propios programas del ejecutor del gasto que los generó, ni a los programas de inversión en infraestructura y de desarrollo social, para constatar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 y el Segundo transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Así mismo, la Secretaría reguladora determinó la existencia de una brecha fiscal por 480,123,500.0 miles de pesos derivada de una reducción en los ingresos, la cual se cubrió con los aprovechamientos adicionales de 312,030.7 miles de pesos, el 65.0% de la brecha fiscal, los recursos provinieron principalmente del remanente de operación del Banco de México, del traspaso de recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, así como de la recuperación de coberturas petroleras.

En el artículo 21, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se estableció que en el ajuste del gasto debía procurarse no afectar los programas sociales; no obstante, los ramos que tuvieron más reducciones por el ajuste fueron Comunicaciones y Transportes (8,199,800.0 miles de pesos), que comprende programas de infraestructura, y Educación Pública (7,510,800.0 miles de pesos), que atiende necesidades sociales de la población, que representaron el 31.4% del ajuste presupuestal por 50,012,679.0 miles de pesos.

Las pruebas de auditoría realizadas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre la aplicación de las medidas de ajuste por 8,208,200.0 miles de pesos (16.4% del ajuste considerado al gasto programable) revelaron que, en contra de la norma, las reducciones presupuestarias se aplicaron a 36 (76.6%) programas de infraestructura y servicios, de los 47 con los que operó la dependencia. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, las disminuciones del gasto, por 3,014,300.0 miles de pesos, recayeron en 24 (68.6%) de los 35 programas presupuestarios que tuvo a su cargo la dependencia en 2009; el 62.3% (1,877,100.0 miles de pesos) se concentró en los programas S072 “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” (635,500.0 miles de pesos); S176 “Programa 70 y más” (605,700 miles de pesos); S216 “Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias” (412,200.0 miles de pesos) y S048 “Programa Hábitat” (223,700.0 miles de pesos).

En la Auditoría: **09-0-06100-07-0824**, Deuda Pública y Pasivos Contingentes del Sector Público, se analizó la Cuenta Pública de 2009, para determinar los saldos de deuda pública total y el endeudamiento neto; se integró el saldo de la deuda interna y externa; se analizó el crecimiento de la deuda pública del ejercicio fiscal de 2005 al de 2009; se analizó el comportamiento de la deuda de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, mediante los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo y se integró la deuda pública bruta total; los pasivos contingentes no reconocidos como deuda pública, la deuda avalada, la deuda del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario no reconocida y los pasivos laborales del sector público federal; se analizó la deuda registrada por los entidades federativas y municipios en el sistema de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los pasivos laborales de las Universidades Públicas Estatales, por lo que la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones en materia de la evolución y sostenibilidad de los pasivos financieros y no financieros que integran la deuda directa y contingente del sector público federal, en virtud de que en el destino de una parte del endeudamiento neto, los financiamientos no están produciendo los ingresos suficientes para el pago del principal y del costo financiero.

En el ejercicio fiscal de 2009, la relación deuda bruta del sector público presupuestario/Producto Interno Bruto, superó el rango recomendado por las sanas prácticas internacionales y no se proporcionó la evidencia comprobatoria de que en ese ejercicio fiscal, los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de deuda pública se destinaron a proyectos, actividades y empresas que produzcan ingresos para su pago, y carece de un manual de procedimiento para vigilar que los recursos procedentes de financiamientos se destinen en términos de la ley.

Con el objetivo de Fiscalizar las causas de las variaciones entre lo autorizado por el H. Congreso de la Unión y lo ejercido por el Ejecutivo Federal, en relación con el balance del sector público presupuestario, el ingreso, el gasto, y el endeudamiento neto; y evaluar el cumplimiento de los objetivos a nivel sectorial, funcional y programático, se realizó la **Auditoría: 09-0-06100-06-1077** de Resultados de las Finanzas del sector público presupuestario, en donde la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones normativas aplicables al balance del sector público presupuestario, al ingreso, al gasto, y al endeudamiento neto, excepto porque en la Cuenta Pública los indicadores relacionados con los programas presupuestarios que se presentan no son suficientes, ni estadísticamente representativos dado que el gasto asociado con ellos es reducido y por tanto no permite evaluar la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios y de mediano plazo vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo concerniente a la fiscalización realizada sobre Crédito Subnacional para la Infraestructura Pública, los Servicios Públicos y el Fortalecimiento Institucional (**Auditoría: 09-0-06100-06-0289**) practicada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación observó que la falta de acciones necesarias para regularizar la situación jurídica de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, motivó que la autorización emitida por la citada Secretaría no contara con la opinión de dicho órgano asesor en materia de deuda pública externa.

A esta misma Dependencia se le practicó la **Auditoría: 09-0-06100-06-0291** Préstamo para Políticas de Desarrollo Económico en Respuesta a la Crisis Mundial, en donde la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió al no haber realizado las acciones necesarias para regularizar la situación jurídica de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público. Los términos pactados presentan un esquema de contratación no considerado en el marco normativo de contratación de deuda pública, sobre acciones realizadas previas a la firma del Contrato y se observó que no se realizó la estimación de los recursos que el Préstamo generaría para su pago. En lo que se refiere a la aplicación e implementación del Préstamo, las dependencias y entidades involucradas no recibieron recursos ni participaron en la implementación del financiamiento, además de que no fue posible identificar los proyectos de inversión o actividades productivas a los cuales se destinaron los recursos del financiamiento.

En la fiscalización a la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales (**Auditoría: 09-0-06100-06-1101**) la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la elaboración e integración del Presupuesto de Gastos Fiscales correspondiente al ejercicio fiscal de 2009, excepto por no considerar las referencias de estimaciones históricas y el enfoque utilizado para definir los impuestos e identificación de las renuncias recaudatorias en el Presupuesto de Gastos Fiscales en congruencia con las mejores prácticas internacionales.

En la revisión al Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos (**Auditoría: 09-0-06100-06-1062**) la Auditoría Superior de la Federación observó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que el rechazo de los trámites de renovación y actualización de la clave de registro presupuestario, se debe básicamente a inconsistencias en la información financiera y porque los ramos o entidades coordinadores de los actos jurídicos no presentaron el reporte de metas; que falta información en el sistema sobre las causas específicas por las que las figuras jurídicas no han concluido el proceso de extinción, en el tiempo previsto, y la autorización de la baja de la clave de registro presupuestario del Fideicomiso para la Distribución de Gas Natural en Bajío Norte, por parte de Petróleos Mexicanos y dicha Dependencia, sin haber verificado que el importe del comprobante de entero de los recursos públicos remanentes fuera el mismo que el declarado en el convenio de extinción.

En lo que se refiere a la fiscalización a la Gestión Financiera del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y Seguimiento de los Recursos Transferidos al Cierre del Ejercicio 2008 (**Auditoría: 09-0-06100-02-0339**) la Auditoría Superior de la Federación señaló en sus resultados que no se justificó la contingencia o los gastos urgentes de operación para los que se solicitaron Acuerdos de Ministración por 3,916,300.0 miles de pesos, de los cuales 1,100,000.0 miles de pesos se destinaron a fideicomisos; al cierre del ejercicio, la Unidad de Política y Control Presupuestario autorizó afectaciones presupuestarias por 4,032,958.4 miles de pesos para reasignarse a diversas dependencias, entidades y fideicomisos, sin que existieran compromisos de aplicación inmediata, lo que evidencia que se autorizó la reasignación del gasto, a efecto de alcanzar el equilibrio presupuestario y no reflejar un subejercicio mayor, por 863,522.5 miles de pesos, que fueron transferidos al cierre del ejercicio del Ramo General 23 a diversas dependencias que se justificaron como necesidades de operación, gastos urgentes y compromisos de pago y se reintegraron a la Tesorería de la Federación o se devolvieron al Ramo General 23 como medidas de austeridad y disciplina presupuestaria como ahorros o economías y Restituciones al Programa de Conclusión de la Relación Laboral. En cuanto a los subejercicios determinados en la Cuenta Pública 2008, se confirmó que 8,358,864.8 miles de pesos se empezaron a aplicar en 2009 y al cierre de la auditoría (noviembre de 2010) se habían erogado 4,007,566.1 miles de pesos, y por la diferencia de 4,351,298.7 miles de pesos, no se proporcionó evidencia de su aplicación.

En lo que se refiere a Ingresos por Aprovechamientos Derivados de Recuperaciones de Capital (**Auditoría: 09-0-06100-02-0430**) en la fiscalización de 2009, la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la recaudación de los Aprovechamientos por Recuperaciones de Capital, y destaca en los resultados que dicha Dependencia enteró en 2009 un aprovechamiento de recuperaciones de capital por 1,717,636.3 miles de pesos, utilizando recursos de otros conceptos y no solo de los que en diciembre de 1993 había retirado del patrimonio del Fideicomiso 1326 que el Ejecutivo Federal tenía contratado con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y que depositó en ese banco, ya que al 2006 los recursos provenientes de ese fideicomiso solo ascendían a 450,689.7 miles de pesos; se destinaron recursos del Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones para cubrir parte del déficit presupuestal originado por el pago de pensiones y jubilaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por 6,708,534.0 y 1,291,466.0 miles de pesos, lo que significó aplicar estos recursos a un destino diferente del fortalecimiento de los procesos de reestructura de pensiones; además, esa dependencia continuó presupuestando una cantidad sustancialmente menor del monto ejercido para cumplir con la obligación ineludible del Ejecutivo Federal de atender el rubro de pensiones y jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, motivo por el cual, para poder atender dicha obligación, se tuvo que disponer de recursos del Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones y de otros programas.

Para fiscalizar los recursos asignados y erogados en los programas y proyectos de inversión en infraestructura, se realizó la **Auditoría: 09-0-06100-02-0420** sobre la Operación del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura en donde la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al destino de los recursos establecidos en el artículo 19, fracción V, inciso a, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, precisando en los resultados con observación que dicha Secretaría no comprobó que los recursos por 16,191,140.6 miles de pesos se destinaron al apoyo de programas y proyectos de inversión en infraestructura establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que atendieran prioridades con entidades federativas. En contravención de lo anterior, los recursos se aplicaron como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, y se destinaron para compensar parcialmente la caída en los ingresos de las finanzas públicas.

En lo concerniente a las Operaciones del Fideicomiso “Fondo para la Conclusión de la Relación Laboral” la Auditoría Superior de la Federación realizó la **Auditoría: 09-0-06100-02-0429**, en donde consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a las operaciones de dicho fideicomiso, en virtud de que no se restituyeron recursos por 1,864,349.8 miles de pesos con cargo en los ahorros que 19 dependencias y entidades debieron generar en sus respectivos presupuestos de servicios personales, en perjuicio del patrimonio del fideicomiso; existieron remanentes de recursos a favor del fideicomiso por 27,599.8 miles de pesos que se pusieron a disposición del fiduciario fuera de tiempo, lo que imposibilitó una inversión adecuada de los mismos; no existió una adecuada vigilancia por parte de la Secretaría con respecto de la operación del fideicomiso; el fiduciario no conserva evidencia documental de que los recursos del fideicomiso a los diversos beneficiarios que recibieron el pago de la compensación económica se hicieron de conformidad con el objeto para el cual fue constituido el fideicomiso.

Sobresale en esta fiscalización la efectuada sobre los Pagos Ajenos al Presupuesto de Egresos de la Federación (**Auditoría: 09-0-06100-02-0449**) en donde si bien es cierto se señaló que la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro de las operaciones efectuadas por los pagos ajenos al presupuesto de egresos de la federación, se emitieron Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria ante los Órganos Internos de Control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Educación Pública y la de Seguridad Pública, para que se realicen las investigaciones pertinentes y, en su caso, se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión:

Regularizaron en febrero de 2009 tres Acuerdos de Ministración de Fondos por 548,328.6 miles de pesos, fuera del plazo establecido y que de acuerdo con la norma debieron regularizarse a más tardar el último día hábil de enero; por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión autorizaron el registro de 58,799.8 miles de pesos en el “Módulo de Adecuaciones Presupuestarias” como devengados, no obstante que fueron reintegrados en efectivo a la Tesorería de la Federación; por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no conciliaron la cuenta en la que se registran los Acuerdos de Ministración de Fondos, debido a que el saldo al 31 de diciembre de 2009 es de 29,715,121.1 miles de pesos de ejercicios anteriores.

Ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación Pública, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión en 2008 no efectuaron las retenciones salariales y el pago al Servicio de Administración Tributaria de las mismas con cargo a su presupuesto autorizado para ese ejercicio, por lo cual el 1 de junio de 2009 el ramo 11 “SEP” solicitó un Acuerdo de Ministración de Fondos por 1,519,141.3 miles de pesos, para pagar impuestos que no le

corresponden y que son a cargo de los trabajadores; por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión en 2008 no efectuaron las retenciones salariales y el pago al Servicio de Administración Tributaria de las mismas con cargo a su presupuesto autorizado para ese ejercicio, por lo cual, el 1 de junio de 2009 el ramo 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica Normal, Tecnológica y de Adultos” solicitó un Acuerdo de Ministración de Fondos por 121,935.3 miles de pesos, para pagar impuestos que no le corresponden y que son a cargo de los trabajadores.

Ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Seguridad Pública por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión regularizaron parcialmente en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias 2,500,000.0 miles de pesos del Acuerdo de Ministración de Fondos número 8010277 del 31 de diciembre de 2009 por 2,893,669.8 miles de pesos, por lo que aún falta por regularizar 393,669.8 miles de pesos del Ramo 36 “Secretaría de Seguridad Pública”.

Por otra parte, es de destacarse la fiscalización realizada a la Partida 7802 “Aportaciones a Mandatos Públicos” (**Auditoría: 09-0-06100-02-0432**) en donde la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables de la gestión financiera de la Partida 7802 “Aportaciones a mandatos públicos”, ya que erogó recursos por 3,439,777.1 miles de pesos a través de esa partida, aun cuando se trató de la entrega de recursos a instituciones que fungieron como mandatarios, sin estar previsto en la legislación en la materia, que dichas figuras cuenten con un patrimonio independiente y que puedan recibir aportaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Cabe destacar que la Auditoría Superior de la Federación comprobó en esta auditoría la transferencia que se hace al Servicio de Administración Tributaria por 2,900.000.0 miles de pesos, para cumplir como mandatario, el decreto por el que se extinguió el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

Para la auditoría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la Iniciativa Mérida (**Auditoría: 09-0-06100-06-1070**) se tenía programado fiscalizar el proceso mediante el cual detectó la necesidad de solicitar equipo, tecnología y entrenamiento al amparo de la Iniciativa Mérida para combatir a la delincuencia organizada transnacional, sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación se abstuvo de emitir una opinión, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no proporcionó la información que le fue requerida para efectuar la auditoría citada, ya que comunicó que no cuenta con información sobre las necesidades detectadas para solicitar equipo, tecnología y entrenamiento al amparo de la Iniciativa Mérida; sin embargo, dicha respuesta no coincide con la Carta de Acuerdo de la Iniciativa Mérida, en la que se incluyeron dos proyectos para esa Secretaría que ascienden a 35.0 millones de dólares.

En la fiscalización al Servicio de Administración Tributaria sobre Devolución de Saldos a Favor de los Contribuyentes (**Auditoría: 09-0-06E00-07-0171**) la Auditoría Superior de la Federación considera que en 2009, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con el objetivo de reducir los riesgos de devoluciones fraudulentas en la devolución de saldos a favor de los contribuyentes, pero en los resultados observó que dicho Servicio no demostró que hubiera realizado acciones para mejorar y precisar su marco jurídico en defensa del interés fiscal; en los juicios derivados de devoluciones, se determinó una reducción en el número y monto de los juicios ganados en el periodo 2005-2009, en términos relativos, la eficacia disminuyó en 9.4 puntos porcentuales; la Administración General de Auditoría Fiscal Federal detectó 12 contribuyentes que intentaron defraudar al fisco por 160,200.0 miles de pesos, sin que se haya acreditado la aplicación de las sanciones respectivas; y el Servicio de Administración Tributaria no registró en su sistema informático los casos en que se formuló un segundo requerimiento de información a los grandes

contribuyentes que solicitaron devoluciones, lo cual motivó que se excediera el plazo legal ordinario para su pago, este asunto ya había sido observado por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública de 2007.

Por lo que se refiere al Derecho de Trámite Aduanero (**Auditoría: 09-0-06E00-02-0392**), la Auditoría Superior de la Federación determinó que el Servicio de Administración Tributaria no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en la gestión financiera de la recaudación, verificando el cumplimiento de la normativa aplicable al cálculo, cobro, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública; y que el destino de los recursos haya sido acorde a las disposiciones legales que lo regulan, donde destacan que el Servicio de Administración Tributaria le indicó a la Tesorería de la Federación que realizara las transferencias de los recursos recaudados en el rubro del Derecho de Trámite Aduanero que corresponden a las contraprestaciones establecidas en el artículo 16 de la Ley Aduanera, sin antes retener el importe del Impuesto al Valor Agregado. Se emitió un Pliego de Observaciones ya que se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto estimado por la Auditoría Superior de la Federación de 530,785.4 miles de pesos por el Impuesto al Valor Agregado de las contraprestaciones previstas en el artículo 16 de la Ley Aduanera que no retuvo ese órgano desconcentrado.

En la revisión realizada al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes sobre la Administración y Seguimiento de Procesos Legales (**Auditoría: 09-1-06HKA-07-0254**) la Auditoría Superior de la Federación considera que dicho ente no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la administración y seguimiento de los procesos legales relativos a la recuperación de cartera, en virtud de que, entre otros, no reportó indicadores con el fin de evaluar el desempeño de los procesos legales para la recuperación de cartera vencida; al no encontrarse actualizado el Sistema Integral Jurídico del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes no le permite conocer el estado procesal en que se encuentran los juicios a su cargo; no supervisa que los terceros especializados en materia jurídica actualicen su Sistema Integral Jurídico de los actos y diligencias que impulsen el procedimiento judicial, de los asuntos que tienen asignados; y el Libro de Gobierno en materia contenciosa no se encuentra actualizado.

En la fiscalización realizada sobre Administración de Bienes Asegurados y Decomisados (**Auditoría: 09-1-06HKA-06-0266**) al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, la Auditoría Superior de la Federación consideró que no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos para la administración y destino de los bienes muebles e inmuebles asegurados y decomisados, así como del cumplimiento de obligaciones establecidas en los nombramientos de depositarios para el uso de bienes muebles e inmuebles asegurados, precisando que el Sistema Integral de Administración de Bienes con el que dicho Servicio le da seguimiento a los bienes asegurados no se encuentra actualizado, carece de registros o son erróneos, y no genera reportes para la toma de decisiones; Se realizó la destrucción de bienes asegurados sin contar con la autorización correspondiente.

Por lo que se refiere al Proceso para la Contratación de Terceros Especializados para la Venta de Bienes (**Auditoría: 09-1-06HKA-06-0267**) la Auditoría Superior de la Federación consideró que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la contratación de los servicios profesionales de los terceros especializados para la venta de bienes muebles e inmuebles por subastas presenciales y electrónicas, ni con las obligaciones establecidas en los contratos de prestación de servicios respecto de la operaciones examinadas, señalando entre otras, que para las operaciones relacionadas con la contratación de terceros especializados, presenta debilidades al no contar con criterios que definan los porcentajes sobre los rangos de venta de bienes para cubrir las contraprestaciones por concepto de comisiones

de avalúo y éxito por la venta de los mismos bienes; sin tener facultades, el titular de la Dirección Ejecutiva de Comercialización de Bienes de ese Órgano, autorizó la adjudicación directa para la contratación de una empresa para utilizar su plataforma tecnológica de subastas electrónicas; La selección del procedimiento de adjudicación directa para la contratación de cuatro empresas no se fundamentó ni motivó; La escritura pública constitutiva de uno de los terceros especializados contratados para valuación, comercialización, colocación y cierre de las subastas, no acredita en su objeto social la actividad de valuación de bienes ni su comercialización y el Organismo no acreditó la elaboración de los informes de evaluación y su presentación a la Junta de Gobierno.

En lo que se refiere a la **Auditoría: 09-0-06C00-07-0284** sobre la Regulación, Inspección y Vigilancia a las Instituciones de Seguros y Fianzas, la Auditoría Superior de la Federación consideró que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la regulación, inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y fianzas, con excepción a que los indicadores reportados por las áreas internas de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas presentan errores de captura en el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto por lo que no coinciden con los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la revisión al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (**Auditoría: 09-1-06HHN-07-0280**) Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, la Auditoría Superior de la Federación consideró que dicho Instituto cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de Banca, sin embargo, señala que se analizó el comportamiento de la deuda de dicho Instituto en el periodo 1999-2009, y se determinó que la deuda ascendió a 687,844,004.7 miles de pesos, lo que representó el 12.6% del Producto Interno Bruto en 1999, y al 31 de diciembre de 2009 el monto de la misma ascendió a 755,523,584.2 miles de pesos, que representó el 6.0% del Producto Interno Bruto de ese año. Al cabo de 10 años, el comportamiento demuestra que en la medida en que la economía ha crecido, la deuda del Instituto ha perdido importancia relativa, no obstante, no se ha amortizado ni un peso del saldo nominal de la deuda administrada por dicho Instituto.

Se determinó el beneficio de convertir la deuda de dicho Instituto a deuda pública, con la sustitución de los Bonos de Protección al Ahorro con instrumentos gubernamentales de deuda interna que emite el Ejecutivo Federal.

En la Auditoría al Desempeño a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la Protección al Patrimonio del Sector Rural (**Auditoría: 09-0-06100-07-1098**) la Auditoría Superior de la Federación observó en los resultados que dicha dependencia no identificó en el documento “Premisas conceptuales para el establecimiento de un programa nacional de educación financiera”, los aspectos relativos a los seguros del sector rural; asimismo, con excepción de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, las instituciones públicas coordinadas por dicha Dependencia no consideraron acciones relacionadas con los seguros en el sector rural. La falta de coordinación con las instituciones públicas del sector financiero para realizar acciones en materia de educación financiera, ha impedido que la población tome decisiones que le permitan aumentar y consolidar su patrimonio, y asegurar su bienestar a futuro.

En la fiscalización practicada a Agroasemex (**Auditoría: 09-2-06GSA-07-0175**), al programa de Protección al Patrimonio del Sector Rural, la Auditoría Superior de la Federación observó que en el análisis del padrón del Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, se determinó que en el padrón existen 177,033 registros que no cumplieron con el requisito de la Clave Única de

Registro de Población, y 3,330 registros no contaron con el Registro Federal de Contribuyentes, en incumplimiento del Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Así mismo, en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 y de la Cuenta Pública de ese año, no se establecieron indicadores ni metas que permitan medir la eficacia en la cobertura de atención en cuanto al número de cabezas aseguradas mediante el Programa del Seguro para Contingencias Climatológicas.

Cabe señalar que en ese año, 16,129 beneficiarios del Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario recibieron adicionalmente apoyos del Programa de Apoyos Directos al Campo, a cargo de la Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que en conjunto ascendieron a 206,195.3 miles de pesos.

En la fiscalización realizada al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (**Auditoría: 09-2-06HJO-06-0292**) sobre el programa Préstamo para Políticas de Desarrollo Económico en Respuesta a la Crisis Mundial, la Auditoría Superior de la Federación observó el retraso en la entrega del Informe de Seguimiento sobre el Préstamo para el Desarrollo de Políticas Económicas en Respuesta a la Crisis Mundial correspondiente al mes de diciembre de 2009, precisamente en época de crisis.

En la revisión al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., (**Auditoría: 09-2-06G0N-02-0406**) al Programa Emergente para Aerolíneas Mexicanas, la Auditoría Superior de la Federación consideró que, en términos generales dicho Banco cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los créditos otorgados al amparo del Programa Emergente para Aerolíneas Mexicanas, sin embargo, observó que se empleó la constitución de fideicomisos para el otorgamiento de créditos a las aerolíneas mexicanas debido a que las empresas beneficiadas tenían una situación financiera desfavorable, ya que también se constató que a un año de otorgados los créditos, existía una situación aún más desfavorable en los estados financieros dictaminados de dos empresas beneficiadas de los créditos otorgados, debido a la pérdida de más de las dos terceras partes del capital social, pérdidas del 8.8% de sus ventas, índices de liquidez menores que la unidad, y capital de trabajo negativo, lo que implica un mayor riesgo para la recuperación de los adeudos, sin que la entidad fiscalizada haya evidenciado ninguna acción de seguimiento acorde con el nivel de riesgo de dichas operaciones, además de no haber realizado estudios prospectivos para operaciones de riesgo.

Derivado de lo anterior, se promovió una Responsabilidad Administrativa Sancionatoria en el sentido de realizar investigaciones, e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que durante su gestión plantearon y autorizaron el “Esquema de Financiamiento para resolver el problema coyuntural de las Aerolíneas Mexicanas”, sin considerar la situación financiera real desfavorable de los obligados solidarios o fideicomitentes.

En lo que se refiere a la **Auditoría: 09-2-06G1C-07-0027** al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. sobre el Financiamiento a Proyectos de Inversión Pública en Infraestructura y Servicios Públicos, la Auditoría Superior de la Federación recomendó entre otras, se adoptaran medidas para diseñar indicadores estratégicos que permitan evaluar el objetivo de coadyuvar el fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal. Es de resaltar que el citado banco no dispuso de mecanismos de medición para evaluar el impacto del financiamiento otorgado a los proyectos de inversión en infraestructura y de la asistencia técnica sobre el fortalecimiento institucional de las entidades federativas y de los municipios para la identificación, formulación y ejecución de sus proyectos de infraestructura y servicios públicos.

En lo que se refiere a la fiscalización de las Obligaciones a Largo Plazo Provenientes del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (**Auditoría: 09-2-06G1C-02-0461**) la Auditoría Superior de la Federación precisa en los resultados con observación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe instrumentar mecanismos de control necesarios a fin de que en la Cuenta Pública se incluya el Apartado de Garantías del Ejecutivo Federal en el que se informe sobre el saldo de la deuda del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, debido a que en 2009 el saldo no reportado ascendió a 162,871,611.3 miles de pesos. Así mismo, que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos elabore y someta a aprobación del Comité Técnico del Fondo Nacional de Infraestructura, la modificación a las Reglas de Operación de dicho fondo, a fin de que la definición del programa financiero anual se incorpore en las mismas. Cabe señalar que se promovió una Responsabilidad Administrativa Sancionatoria ante el Órgano Interno de Control del citado Banco, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no elaboraron ni sometieron para la aprobación del Comité Técnico de este Fideicomiso, el programa financiero 2009, el cual debió considerar, entre otros aspectos, el servicio de la deuda del fideicomiso que ascendió a 10,171,600.0 miles de pesos.

En la **Auditoría: 09-2-06G1C-02-0388** sobre Ingresos por Cuotas de Peaje, la Auditoría Superior de la Federación consideró que, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos no cumplieron con las disposiciones normativas en el control, captación, depósito y registro de los ingresos devengados por aforos vehiculares en las plazas de cobro de la Red carretera del Fondo Nacional de Infraestructura, donde se observó que el referido Banco no ha recuperado o aclarado ingresos por cuotas de peaje no depositados por Caminos y Puentes Federales por 150,116.4 miles de pesos; el fideicomiso pagó comisiones por 46,644.3 miles de pesos, por el uso de tarjetas de crédito o débito, no obstante que en las juntas de aclaraciones de la licitación se estableció que el licitante ganador debería absorber la comisión; están pendientes de acreditar depósitos al FNI por 1,163.0 miles de pesos; el tramo carretero “Chamapa-Lechería” no cuenta con los controles para identificar la tarifa aplicable a cada cruce registrado, lo que ha originado discrepancias no aclaradas entre los registros entre la entidad y del operador I+D México S.A. de C.V., y no se han aplicado las disponibilidades financieras para el pago, entre otros, de obligaciones derivadas de indemnización de carreteras por 61,248,429.0 miles de pesos, a pesar de que en 2009 se realizaron pagos de intereses por 7,813,267.0 miles de pesos y el adeudo por indemnizaciones se incrementó.

Se emitió un pliego de observaciones, ya que se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de la entidad paraestatal federal.

En lo que se refiere a la fiscalización realizada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (**Auditoría: 09-0-06B00-02-0448**) relativa a los Derechos por Servicios de Inspección y Vigilancia, la Auditoría Superior de la Federación consideró que dicha Comisión no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la vigilancia del pago de los derechos por los servicios de inspección y vigilancia, en virtud de que observó que no sustentó haber vigilado el pago puntual y oportuno de los derechos por los servicios de inspección y vigilancia que prestó, ya que al 31 de diciembre de 2009 reportó adeudos por 208,721.5 miles de pesos de ejercicios que van desde 1995 hasta 2009, de los cuales 45,381.3 miles de pesos corresponden al ejercicio 2009. Se realizó la Promoción de Responsabilidad Administrativa y Sancionatoria por estas omisiones.

Se realizó una revisión de la Situación Excepcional sobre el Incumplimiento del Marco Jurídico en cuanto al Control de doce Empresas Subsidiarias del Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V. (**Auditoría: 09-0-06B00-00-1163**) en donde la Auditoría Superior de la Federación concluye que el informe de situación excepcional presentado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

cumplió con el plazo, por lo que una vez realizado el análisis del informe, dicha Autoridad analizaría la procedencia o no de practicar una auditoría sobre el incumplimiento del marco jurídico, relativo al control de doce empresas subsidiarias del citado Grupo, en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

En relación a la fiscalización realizada a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (**Auditoría: 09-1-06G3A-06-0296**) sobre el Préstamo para Políticas de Desarrollo Económico en Respuesta a la Crisis Mundial, la Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir una opinión, ya que no fue posible determinar la participación de dicha Comisión en la implementación y aplicación del “Préstamo para Políticas de Desarrollo Económico en Respuesta a la Crisis Mundial”.

En la fiscalización al Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (**Auditoría: 09-3-06HBW-07-0251**) sobre Programas Agropecuarios en el Ejido de San Luis Huamantla, en el Estado de Tlaxcala, la Auditoría Superior de la Federación considera que, dicho Fondo no cumplió con las “Reglas de Operación de los Programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico al Sector Rural y Pesquero a través de los fideicomisos que integran Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura, donde se observa la cobertura marginal de los apoyos que otorga y la escasa difusión de los mismos para que la población del Ejido de San Luis Huamantla, en el estado de Tlaxcala, contara con acceso al crédito y se fortalecieran sus proyectos de inversión con servicios de capacitación y asistencia técnica, a fin de mejorar la productividad del núcleo agrario.

En la fiscalización realizada a Nacional Financiera, S.N.C. (**Auditoría: 09-2-06HIU-02-0390**) Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera, la Auditoría Superior de la Federación observó que las instituciones financieras Santander Serfín Casa de Bolsa, S.A.; Nacional Financiera, S.N.C.; Operadora de Fondos Nafinsa, S.A. de C.V.; Nafinsa Securities Inc.; HSBC México, S.A. y BBV Bancomer, S.A., no retuvieron ni enteraron el Impuesto Sobre la Renta. Por lo anterior, se emitió un Pliego de Observaciones dado que se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal.

En la **Auditoría: 09-2-06HIU-02-0389** a Nacional Financiera S.N.C., al Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales esta Institución cumplió, no obstante, se emitieron 3 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria ante el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria y 1 en el de Nacional Financiera, en la forma siguiente:

En los tres primeros, por los actos u omisiones de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, que en su carácter de miembros del Comité Técnico del Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras, autorizaron en el Programa Anual de Trabajo original realizar 116 proyectos con una inversión de 3,543,140.0 miles de pesos que excedió en 16.4 y 56.5%, respectivamente, a lo realizado en 2009; Por los actos u omisiones de los servidores públicos de ese órgano desconcentrado que no dieron seguimiento oportuno a las gestiones para denunciar el extravío de bienes adquiridos con recursos del Fideicomiso por 183.5 miles de pesos y promover su recuperación, y por los actos u omisiones de los servidores públicos responsables de informar a los miembros del Comité Técnico de dicho Fideicomiso, haber realizado 97 proyectos con un gasto de 1,439,913.4 miles de pesos, siendo que con la auditoría se determinó que sólo desarrollaron 66 con una inversión de 1,437,403.0 miles de pesos.

Con referencia a la última promoción, por los actos u omisiones de los servidores públicos que no informaron al Comité Técnico del Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras ni reportaron en el Informe de Actividades la entrega al Servicio de Administración Tributaria de 51 camionetas blindadas Tahoe, para los administradores de las aduanas y el Jefe del SAT, 6 autos custodia y la compra de rayos gamma que se efectuó en 2009; así como, no haber emitido los lineamientos a observar para transferir a ese órgano desconcentrado los bienes adquiridos en fechas posteriores a agosto de 2008.

FUNCIONES DE GOBIERNO

La Auditoría Superior de la Federación aplicó un total de 61 auditorías a 27 entes vinculados con funciones de Gobierno, los que fueron agrupados en 11 sectores que comprenden: Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la República, Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Procuraduría General de la República, Función Pública, Seguridad Pública y Órganos Constitucionales Autónomos.

La fiscalización a este grupo funcional representó el 6.4% del total de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2009.

De esas 61 revisiones, 24 fueron de Desempeño, lo que representa el 39.3%; se practicaron 8 Especiales, es decir, el 13.1%; y 29 de Regularidad, el mayor porcentaje con 47.5; de estas últimas, 25 son Financieras y de Cumplimiento y cuatro de Inversión física.

Los sectores más auditados fueron Gobernación, con 12 revisiones, Seguridad Pública con 10, Relaciones Exteriores, con seis; mientras que las entidades públicas más revisadas fueron: la Secretaría de Gobernación con siete revisiones, la Secretaría de Relaciones Exteriores con cinco; la Secretaría de Marina con el mismo número, cinco y la Secretaría de Seguridad Pública con cuatro auditorías. El promedio de auditorías practicadas por sector fue de 5.5 revisiones y de 2.3 revisiones por entidad auditada.

Derivado de las auditorías practicadas, la Auditoría Superior de la Federación determinó 501 observaciones lo que equivale a 8.2 observaciones por revisión en promedio; asimismo promovió 726 acciones, que en su mayoría fueron de carácter preventivo y representan el 77.4% del total.

El total de acciones correctivas fue de 164, de las cuales, 45 fueron solicitudes de Aclaración, 105 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 11 Pliegos de Observaciones y 3 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

Atendiendo a las observaciones determinadas a los entes vinculados con funciones de Gobierno, la Auditoría Superior de la Federación emitió un poco más de dos terceras partes de dictámenes con salvedad o negativos.

De los 61 dictámenes formulados, 18 tuvieron opinión limpia, esto representa en términos porcentuales el 29.5; mientras que se emitieron 24 opiniones con salvedad, es decir, el 39.33%; tres abstenciones que representan el 4.9% y 17 dictámenes, equivalentes al 27.9% del total, tuvieron opinión negativa

En este grupo funcional, la Auditoría Superior de la Federación determinó recuperaciones por 1 mil 268 millones de pesos, siendo el sector Seguridad Pública el que concentró casi el 82% de las recuperaciones determinadas y probables.

Poder Legislativo

La Auditoría Superior de la Federación, en la revisión de la Cuenta Pública 2009 practicó cuatro auditorías al Poder Legislativo, de ellas, dos fueron de Desempeño, una a cada Cámara, una Financiera y de Cumplimiento a la Cámara de Diputados y una de Inversión Física a la Cámara de Senadores.

Determinó 39 observaciones al Poder Legislativo, de las que se promovieron 61 acciones: 59 preventivas y 2 correctivas consistentes en solicitudes de aclaración.

A la Cámara de Diputados le fueron determinadas 22 observaciones, de las cuales se promovieron 34 acciones, el 97.1%, es decir 33 fueron de carácter preventivo y 2.9%, una de naturaleza correctiva, solicitud de aclaración.

En lo que toca a la Cámara de Senadores se emitieron 17 observaciones que generaron 27 acciones; el 96.3% un total de 26, fue de carácter preventivo y el 3.7%, solo una, de carácter correctivo, consistente en una solicitud de aclaración.

De las revisiones practicadas al Poder Legislativo, se determinaron recuperaciones probables por 7 millones 500 mil pesos, que en su totalidad derivaron de la revisión de Inversión Física practicada a la Cámara de Senadores respecto a la construcción de la nueva sede del Senado de la República.

Las revisiones practicadas a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, tuvieron dictamen de opinión con salvedad.

En la auditoría **09-0-01100-07-0128**, practicada a la Cámara de Diputados sobre Bienes Muebles e Inmuebles, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables, sin embargo, emitió las siguientes observaciones:

En 2009 la Cámara de Diputados no dispuso de información que acreditara la existencia del catastro y del centro de documentación e información de los inmuebles de la Cámara, ni de los expedientes de sus cuatro inmuebles, esto debido a que se carece de normas y procedimientos para el acopio y actualización de la información y documentación, no existen criterios o lineamientos para regular la asignación de espacios para áreas administrativas y comerciales, ni para el óptimo aprovechamiento de los inmuebles a su cargo; no se designó a un responsable inmobiliario. El inventario inmobiliario no se encuentra valorado; el levantamiento del inventario físico no incluyó el total de los bienes reportados en la base de datos del inventario físico.

El valor total del inventario que incluye los bienes muebles y el parque vehicular ascendió a 443,940.8 miles de pesos, que difiere en 14.2% (73,711.6 miles de pesos) de los 517,652.4 miles de pesos reportados en los registros contables.

En la auditoría **09-0-01200-07-1093** aplicada a Bienes Muebles e Inmuebles de la Cámara de Senadores, las observaciones más importantes son: que no se realizaron acciones para regularizar el uso del inmueble de "La Ciudadela" ni para actualizar el convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el uso del inmueble donde se ubica el Instituto Belisario Domínguez.

Con relación a los bienes muebles, no concilió el levantamiento físico del inventario con el registro contable, tampoco se conciliaron las altas, bajas y cambios en el inventario de los bienes informáticos; no contó con criterios, políticas e indicadores para determinar la obsolescencia de los bienes; no dispuso de indicadores para medir el óptimo aprovechamiento de los bienes y la economía con que se administraron los recursos erogados en su conservación y mantenimiento.

Poder Judicial

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, al Poder Judicial de la Federación se le practicaron cuatro auditorías, una de desempeño al Consejo de la Judicatura Federal, que resultó con un dictamen con salvedad, y tres financieras y de cumplimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Consejo de la Judicatura Federal y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con dictámenes limpios.

A las cuatro auditorías practicadas fueron determinadas 18 observaciones, por lo que se promovieron 21 acciones, de las cuales 14 fueron de carácter preventivo: una recomendación y tres recomendaciones al desempeño; y siete correctivas, seis solicitudes de aclaración y una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.

En la auditoría practicada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se determinaron recuperaciones probables por 7.0 millones de pesos, las cuales se integran, principalmente, por el pago indebido que se realizó en el Distrito Federal, de un Impuesto sobre Nóminas en la Salas Regionales de Toluca, Guadalajara, Monterrey y Xalapa.

La Auditoría Superior de la Federación emitió las siguientes recomendaciones al Consejo de la Judicatura Federal con relación a la auditoría **09-0-03110-07-1100**, relativa a Impartición de Justicia: instrumentar los mecanismos necesarios a fin de brindar información explícita sobre las actividades de planeación estratégica; promover ante la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia la instrumentación de un programa de trabajo para operar la Red Nacional de Estadística Judicial o el Sistema Nacional de Estadística Judicial; establecer mecanismos de operación para que quienes impartan justicia incorporen en la Red Nacional de Estadística Judicial o Sistema Nacional de Estadística Judicial la información relativa a los procesos judiciales estatales y federales.

Presidencia de la República

A la Presidencia de la República se le practicó la auditoría financiera y de cumplimiento número **09-0-02100-02-0355** de la que se detectó que esta unidad administrativa no cuenta con Manuales de Organización y Procedimientos en los que se contemplen las funciones y atribuciones de las diferentes áreas administrativas que la conforman, ni con perfiles de puestos en esas áreas.

La Presidencia de la República en el ejercicio 2009 contó con un presupuesto autorizado de 1,798,061.4 miles de pesos, el cual tuvo modificaciones para quedar finalmente en 2,515,598.1 miles de pesos, es decir, se le incrementaron recursos por 717,537.3 miles de pesos.

Con relación a las partidas 3801 “Gastos de ceremonial del titular del Ejecutivo Federal” y 3804 “Congresos y Convenciones” en las que se ejercieron 20,432.6 y 790.2 miles de pesos, respectivamente, se identificó que 96.4% y 100.0% de dichos importes, correspondieron al pago de servicios integrales facturados por el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conjuntamente con su unidad administrativa desconcentrada Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE.

En el convenio firmado para tal efecto, se establece la excepción de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público pero no se manifiesta que el Instituto tenga capacidad para prestar los servicios convenidos por sí mismo, sin necesidad de contratar a un tercero.

La Presidencia de la República no proporcionó evidencia documental que sustentara que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través del Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE, contaba con la capacidad para prestar los servicios por sí mismo. Para cumplir las obligaciones convenidas, el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE subcontrató el total de los servicios prestados y se identificó que recibió una comisión del 10% de los prestadores de servicios que contrató para cubrir los requerimientos de los eventos.

Se destaca como recomendación para la Secretaría de Relaciones Exteriores en la auditoría **09-0-02100-06-1102**, practicada a la Iniciativa Mérida, (auditoría horizontal) realizar gestiones a fin de establecer mecanismos que permitan proporcionar información confiable sobre el estado del cumplimiento de los compromisos de la Iniciativa Mérida a la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

Sector Gobernación

La Auditoría Superior de la Federación practicó 12 auditorías, ocho revisiones más con relación al ejercicio anterior. De ese universo, siete fueron aplicadas a la Secretaría de Gobernación: tres de desempeño, tres de regularidad y una especial; una financiera y de cumplimiento al Instituto Nacional de Migración; una de desempeño al Centro Nacional de Prevención de Desastres; una financiera y de cumplimiento al Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; una de desempeño a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población y una también de desempeño al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como resultado de las revisiones practicadas, la Auditoría Superior de la Federación determinó 119 observaciones, por lo que se promovieron 180 acciones, 130 preventivas consistentes en 42 recomendaciones, 88 recomendaciones al desempeño y 50 correctivas, de ellas, una promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, nueve solicitudes de aclaración, 36 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y cuatro pliegos de observaciones.

La entidad que registró el mayor número de irregularidades fue el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, ya que en la auditoría financiera y de cumplimiento que se le practicó a la Gestión Financiera del Fideicomiso del Bicentenario resultó con 23 observaciones, lo que le significó dictamen negativo, esto representa el 19.3% del total de las irregularidades.

De las revisiones practicadas a la Secretaría de Gobernación en siete de ellas, cinco fueron dictaminadas con opinión negativa: Cumplimiento de las Metas de Ahorro y Ajuste Presupuestario en la Secretaría de Gobernación; Protección Civil; Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal; Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y Proyecto para la Construcción del Nuevo Edificio Sede del Archivo General de la Nación; y dos con opinión limpia: Proceso de Liquidación de Luz y Fuerza del Centro e Iniciativa Mérida.

En la revisión al Instituto Nacional de Migración, se emitió un dictamen con abstención de opinión; en lo que hace a las revisiones practicadas al Centro Nacional de Prevención de Desastres, al

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, todas estas entidades arrojaron dictamen con opinión negativa.

En total de 12 dictámenes emitidos nueve fueron negativos, que significan el 75% del total, una calificación por demás preocupante en opinión de la Auditoría Superior de la Federación, que esta Comisión comparte.

En la Revisión **09-0-04C00-02-0341**, relativa a la Gestión Financiera del Fideicomiso del Bicentenario, la Auditoría Superior de la Federación considera que la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la gestión financiera del Fideicomiso del Bicentenario. Las irregularidades cometidas fueron, entre otras:

Que no obstante que el fideicomiso no requería recursos adicionales, en enero de 2010, con cargo al presupuesto 2009, se le transfirieron 600,000.0 miles de pesos.

Se contrató al Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE que manifestó contar con la capacidad para realizar los servicios por sí mismo, no obstante, para llevarlos a cabo, subcontrató a otras empresas sin sujetarse a la ley.

Se adjudicó directamente un contrato a una empresa por 60,000.0 miles de dólares, para realizar los eventos del 15 de septiembre y 20 de noviembre de 2010, sin acreditar los criterios en los que se fundó y justificó la decisión y sin determinar las especificaciones técnicas de los servicios; el monto original del contrato se modificó a 580,000.0 miles de pesos.

Se cancelaron, entre otros actos, el evento del 20 de noviembre de 2010; en 25 contratos de honorarios, se establecieron pagos iniciales que suman 1,920.1 miles de pesos, por la presentación de un documento con las actividades por desarrollar, mismas que ya se establecían en cada contrato.

Se efectuaron erogaciones en 2009, por 155,420.2 miles de pesos, por los festejos de los aniversarios de la Independencia de México y de la Revolución Mexicana, no obstante que el objeto del fideicomiso corresponde a las conmemoraciones del año 2010.

Antes de contratar a la empresa que realizaría la construcción del monumento emblemático de las conmemoración de 2010 “Arco del Bicentenario”, se erogaron 31,205.2 miles de pesos, por conceptos que se consideran innecesarios y que no se ajustaron a los criterios de economía, racionalidad y austeridad; además, al cierre de la auditoría (noviembre de 2010) no se había concluido la construcción del citado monumento, que se tenía prevista para el 14 de septiembre de 2010. Las recuperaciones probables ascienden a 1,920.1 miles de pesos.

En la auditoría **09-0-04100-07-1133**, relativa al Cumplimiento de las Metas de Ahorro y Ajuste Presupuestario en la Secretaría de Gobernación, la Auditoría Superior de la Federación considera que las medidas de ahorro y ajuste presupuestario realizadas por la Secretaría no generaron beneficio para la dependencia en sus programas prioritarios de infraestructura.

La Secretaría de Gobernación alcanzó una meta de ahorro de 1,182,134.7 miles de pesos; 752,537.0 miles de pesos, (175.2%) mayor que lo programado debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinó que la dependencia realizara un esfuerzo adicional.

La Secretaría transfirió los recursos obtenidos como meta de ahorro al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, sin que fuera posible identificar si se destinaron al gasto de inversión en infraestructura de esta dependencia.

La Dependencia no proporcionó evidencia documental para determinar si se cumplieron las disposiciones para disminuir los costos en las unidades administrativas, delegaciones, oficinas y representaciones en las entidades federativas y en el extranjero; incorporar pólizas de seguros institucionales; reducir al mínimo los gastos de productos alimenticios y de servicios oficiales, e implementar mecanismos para realizar compras de manera consolidada.

Las medidas de ahorro y ajuste presupuestario aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público significaron el 12.3% del presupuesto total autorizado a la Secretaría de Gobernación y afectaron el cumplimiento de las metas de tres de los cinco programas

Sobre la Iniciativa Mérida, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales la Secretaría de Gobernación cumplió con las disposiciones normativas aplicables al proceso de solicitar y determinar el destino de los bienes, tecnología y entrenamiento recibidos al amparo de la Iniciativa Mérida.

En cuanto al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, durante la revisión, se tuvo la limitante de que no se proporcionó la información requerida, debido a que se argumentó que se encontraba reservada en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. **(Auditoría 09-0-04100-06-1071).**

En la revisión practicada a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, auditoría **09-0-04100-02-0314**, la Auditoría Superior de la Federación detectó irregularidades en el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables a los capítulos 1000 “Servicios Personales”, 3000 “Servicios Generales” y 5000 “Bienes Muebles e Inmuebles” para la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, por lo siguiente:

El unidad fiscalizada no contaba con indicadores de gestión o estratégicos que le permitieran cumplir con los objetivos nacionales y sectoriales relativos a la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana y la Modernización Integral del Registro Civil con Entidades Federativas, como resultado, no se establecieron metas y calendarios congruentes con las asignaciones presupuestarias autorizadas y, en consecuencia, no se reportó en la Cuenta Pública de 2009 los avances y la acciones realizadas en esos proyectos.

Se dio un destino diferente a los 1,017,000.0 miles de pesos que se autorizaron para contratar proveedores de servicios informáticos, para el registro de los datos biométricos y expedición de la Cedula de Identificación Ciudadana.

La Dirección General reorientó los recursos a otras partidas en las que no se tenía asignación, transfirió 516,098.5 miles de pesos al Ramo 23 “Previsiones Salariales y Económicas” como ahorros presupuestarios y no como un subejercicio generado por el cambio de destino de los recursos.

Se contrataron 63 plazas eventuales de mando, en cuya designación no se consideraron evaluaciones objetivas y transparentes, la entidad fiscalizada exentó al personal del proceso de reclutamiento y selección; en algunos casos, éste no cumplió con la escolaridad y experiencia requerida, en otros, no contribuyó al abatimiento de las acciones que se encontraban pendientes; el

personal que realizaría funciones específicas para la expedición de la Cédula de Identificación Ciudadana no las llevó a cabo debido a que en el 2009 no se contaba con la instalación, configuración y equipamiento del Centro de Datos en donde se operaría el Sistema Nacional de Identificación Personal, ni con el equipo biométrico y de encriptación.

Se determinaron diferencias por 159.5 miles de pesos en la comparación efectuada a los importes ejercidos de la partida 1202 “Sueldos base al personal eventual” y las cédulas contables ordinarias de las nóminas así como las aportaciones patronales; falta de documentación justificativa y comprobatoria por 524.8 miles de pesos de las aportaciones patronales pagadas correspondientes al personal eventual contratado.

La Dirección General incumplió con seis de las ocho metas para el corto y mediano plazo del Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana; no proporcionó la documentación que se estableció en los contratos con los que se adquirió el Sistema Nacional de Identificación Personal y el equipo biométrico; como resultado de la inspección física (10 de agosto de 2010) se identificó que el equipo adquirido no había sido distribuido en el Distrito Federal, Zona Metropolitana y entidades federativas.

El equipo de cómputo portátil recibido no correspondía a la marca ni contaba con la capacidad de memoria RAM que se especificó en la propuesta técnica que presentó el proveedor; no se presentó la documentación que acreditara la salida de 31 equipos de cómputo que se encontraban en el servicio técnico de la empresa; algunos equipos les falta la batería externa de los equipos de cómputo portátiles. La recuperación probable en este caso es de 1,000.1 miles de pesos.

Al Secretariado Ejecutivo le fue practicada la revisión **09-0-04W00-07-1096**, en materia de seguridad pública, la Auditoría Superior de la Federación considera que, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no se ajustó a las disposiciones normativas relacionadas con la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El ente fiscalizado no coordinó con oportunidad y eficiencia el Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus acciones resultaron limitadas para: administrar el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; permitir la oportuna actualización de los registros nacionales sobre seguridad pública; garantizar el suministro del Informe Policial Homologado por las corporaciones de seguridad pública, ya que sólo el 7.8% de los 2,457 municipios lo adoptaron; promover entre las corporaciones de seguridad pública la consulta e intercambio de información para generar inteligencia policial y ministerial; y, verificar el cumplimiento eficaz de las acciones convenidas y el ejercicio eficiente de los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios mediante el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública y el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal.

La ausencia de mecanismos de coordinación eficaces restringe la contribución del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como en la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos.

La Auditoría Superior de la Federación, señala como consecuencia social de estas irregularidades que la falta de mecanismos de coordinación adecuados por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública limita los esfuerzos del Estado Mexicano para garantizar la tranquilidad de las personas y la integridad de sus bienes, así como el libre ejercicio de sus derechos.

Sector Seguridad Pública

Se practicaron diez auditorías, tres más que las realizadas en la fiscalización de la Cuenta Pública de los años 2008 y 2009. En el ejercicio 2009 se emitieron nueve observaciones más con relación al año anterior, al pasar de 72 a 81 observaciones, lo que significa un incremento de 12.5%

Las acciones promovidas aumentaron en 15, que significa en términos porcentuales 13.4% más, es decir, de 112 en 2008 a 127 acciones promovidas en 2009.

Destaca que 99 de las 127 acciones promovidas fueron recomendaciones, 37 de ellas, el desempeño por lo que sólo el 22% fueron de carácter correctivo.

Las acciones que deben solventarse ante la Auditoría Superior de la Federación representan el 84.2% del total de las acciones promovidas; las acciones que implican probables responsabilidades, son el 15.8%.

De estas últimas, las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria significaron el 90%, es decir, 18 acciones y los pliegos de observaciones el 10% dos acciones.

Se emitieron 20.3 observaciones y 31.8 acciones, en promedio, por ente auditado en el Sector de Seguridad Pública. Asimismo, se emitieron ocho observaciones y 12.7 acciones, en promedio, por auditoría.

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social fue el más observado, con 32 observaciones equivalentes al 39.5% del total; seguido de la Secretaría de Seguridad Pública con 22 observaciones, que son el 27%; de la Policía Federal con 15 observaciones, el 18.5%; y, del Servicio de Protección Federal, con 12 observaciones el 15% del total.

Al Servicio de Protección Federal se le determinaron 12 observaciones, en la única auditoría financiera y de cumplimiento practicada.

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social fue el ente con mayor número de acciones promovidas, con 46, que representan el 36%; seguido de la Secretaría de Seguridad Pública con 38, es decir, el 30%; la Policía Federal con 25, que son el 20%; y el Servicio de Protección Federal con 18, el 14%.

El Servicio de Protección Federal presentó 18 en una sola auditoría, mientras el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social promedió 15.3 acciones por auditoría.

Sólo la revisión especial denominada Iniciativa Mérida generó un dictamen limpio; siete revisiones fueron dictaminadas con salvedad, el 70% y el restante 20% se dictaminó como negativo. Las dos revisiones con dictamen negativo correspondieron a al Servicio de Protección Federal y al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

En la auditoría Financiera y de Cumplimiento, número **09-0-36100-02-0312** practicada al Fideicomiso para la Plataforma de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento de Seguridad Pública y de Aeronaves, se revisaron diversas unidades administrativas, entre otras las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto, de Sistemas Administrativas, la Coordinación General de la Plataforma México de la Secretaría de Seguridad Pública; la División de Fuerzas Federales, adscritas a la Policía Federal; así como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, en su carácter de Institución Fiduciaria.

La Auditoría Superior de la Federación constató que el monto de 2,500,000.0 miles de pesos que se aportarían al fideicomiso para el cumplimiento de su objeto, se ministró, pero los recursos no fueron ejercidos durante el ejercicio, con lo que se evitó la concentración de los mismos en la Tesorería de la Federación. El acuerdo de ministración no cumplió con los requisitos normativos exigidos ya que a través de estos acuerdos se atienden contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación, lo que no se da en este caso.

Esa aportación no estaba contemplada en el ejercicio fiscal 2009, ni considerada en el anteproyecto de presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública en la partida 7801 "Aportaciones a Fideicomisos Públicos". La dependencia no registró en su contabilidad las operaciones realizadas con cargo a los recursos del Fideicomiso consistentes en rendimientos financieros por 196,115.4 miles de pesos y egresos por 2,153,353.0 miles de pesos.

El fiduciario, realizó una inversión en dólares, que debió hacer en moneda nacional, esto ya se había sido observado en la revisión de la Cuenta Pública 2008, en la auditoría número 203.

En el contrato núm. SSP/PFP/CNS/012/2009 celebrado con Grupo Covix, S.A. de C.V., para la adquisición de bienes, instalación y puesta en marcha del Centro de Información Estratégica en Seguridad, Modulo I, Sistema Videowall por un monto de 135,171.5 miles de pesos, no se proporcionó la requisición de compra por lo que no se pudo verificar si los bienes adquiridos correspondieron a los solicitados.

Existen facturas que cubren los mismos periodos de servicios; no se pudo determinar si corresponden a servicios diferentes, ya que la dependencia no cuenta con registros, controles o documentos que señalen el servicio o bien proporcionado por la empresa.

La adquisición se llevó a cabo mediante el procedimiento de adjudicación directa sustentada con el argumento de que compartir información podría vulnerar la seguridad nacional; sin embargo, en la visita domiciliaria efectuada al proveedor Grupo Covix, S.A. de C.V., se conoció que desde el principio del ejercicio 2008, se llevaron a cabo reuniones con varios proveedores en las que se dieron a conocer los bienes requeridos, lo que invalida el argumento de la adjudicación directa.

La revisión de las adquisiciones efectuadas durante el ejercicio 2008 con recursos del fideicomiso permiten comprobar que no existen políticas, normas o lineamientos que establezcan qué tipo de bienes se pagan con presupuesto de la dependencia y cuáles con recursos del patrimonio del fideicomiso, como se señala a continuación.

Por ejemplo el contrato SSP/PFP/CNS/012/2009 celebrado para la adquisición de bienes para el equipamiento del Centro de Información Estratégica en Seguridad, Módulo I, Sistema Videowall, se pagó con recursos del fideicomiso y el convenio modificatorio para adquirir 34 bienes adicionales con recursos presupuestales de la Policía Federal; lo mismo aconteció en los pedidos núms. DAA/PA/075/2008, DAA/PA076/2008 y DAA/PA077/2008 y el contrato OM/DGRMSG/LPN/002/2008; esto ya se observado por la entidad de fiscalización Superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública 2008,

Se determinaron recuperaciones por 1,314.7 miles de pesos, que se consideran como recuperaciones probables

En la auditoría Financiera y de Cumplimiento **09-0-36E00-02-0318**, aplicada al Programa Administración del Sistema Federal Penitenciario la Auditoría Superior de la Federación considera

que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social no llevó a cabo una adecuada planeación y presupuestación de sus recursos, por lo que efectuó transferencias durante los meses de noviembre y diciembre para dotar de recursos a la partida 5802 “Equipo de seguridad pública y nacional”, con lo que evitó la concentración de recursos a la Tesorería de la Federación al cierre del ejercicio de 2009; además, detectó carencia de documentación comprobatoria por 6,407.6 miles de pesos, y contratos que no fueron reportados en CompraNet.

La auditoría Financiera y de Cumplimiento número **09-0-36F00-02-0322**, aplicada al Servicio de Protección Federal revela que este órgano desconcentrado no contó con presupuesto original en los capítulos 1000 “Servicios Personales” y en diversas partidas presupuestales como la 2803 “Prendas de protección para seguridad pública y nacional”, 3305 “Servicios para capacitación a servidores públicos”, 3306 “Servicios de informática”, “Mobiliario”, 5204 “Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones”, 5301 “Vehículos y equipo terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional”, entre otros, durante el ejercicio 2009, tuvo ampliaciones por 1,776,869.0 miles de pesos y reducciones por 1,393,030.4 miles de pesos, lo que dio como resultado un presupuesto modificado de 383,838.6 miles de pesos, que se ejercieron en su totalidad.

El Servicio de Protección Federal contrató con el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE los servicios integrales de capacitación, adiestramiento en formación inicial y formación de escoltas; organización de seminarios, foros, congresos, convenciones y talleres de trabajo, señaló que este podía proveer el servicio con las condiciones físicas y académicas idóneas y cuenta con la experiencia en la prestación de este tipo de servicios; sin embargo, el Servicio de Protección Federal la entidad fiscalizada no acreditó documentalmente esa capacidad.

El Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE no cuenta entre sus atribuciones con la de prestar los servicios para los que fue contratado, tan es así que para cumplir sus obligaciones contractuales subcontrató la totalidad de las mismas. Mediante este mecanismo se eludió la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Los servicios facturados al Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE por los proveedores y prestadores tuvieron un costo adicional del 10.0%.

En la verificación física de los vehículos adquiridos con cargo a la partida 5301, se observó que 37 unidades de diverso tipo no se habían asignado a ninguna persona o área del Servicio de Protección Federal; sin embargo, el 12 de abril de 2010, la Policía Federal solicitó, a la Policía Federal en calidad de préstamo. A pesar de que cuenta con los recursos y los bienes suficientes para el desarrollo de sus funciones.

La Auditoría Superior de la federación observó que las adquisiciones realizadas por el Servicio de Protección Federal no eran necesarias ni tenían un fin específico, por lo que los recursos financieros y patrimoniales no eran aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad; que denota que no se cuenta con una adecuada planeación para definir los bienes y servicios por adquirir.

En la revisión al Servicio de Protección Federal, se observó que no se llevó a cabo una adecuada planeación para la constitución del mismo, para contar con información acerca de la conveniencia, viabilidad, problemática y necesidades específicas del servicio, así como el universo y áreas potenciales para la prestación del mismo.

Este organismo desconcentrado tuvo un alto costo, ya que durante 2009 contrató personal de mandos, personal administrativo y elementos operativos; servicios de capacitación y evaluaciones

de confianza; adquirió vestuario, uniformes, prendas de protección, municiones y armamento para el personal operativo; y realizó adquisiciones de materiales y suministros, por 390,766.9 miles de pesos; sin embargo, de los 3,039 elementos de personal operativo contratados al mes de diciembre, según nóminas, únicamente 298 se encontraban prestando servicios de protección y vigilancia

Entre las recomendaciones formuladas por la Auditoría Superior de la federación, destacan la dirigida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que implemente mecanismos de control y supervisión a fin de garantizar que previamente a la emisión del Dictamen de Impacto Presupuestario para la creación de órganos administrativos desconcentrados se analice la conveniencia, viabilidad y eficiencia para operar en forma adecuada y evitar erogaciones innecesarias.

Así como la dirigida al Servicio de Protección Federal para que implemente los mecanismos de control y supervisión que garanticen que previamente a la contratación de servicios, se verifique que los prestadores de éstos cuentan con la capacidad necesaria para brindarlos.

Sector Procuraduría General de la República

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, le fueron practicadas tres auditorías: una fue de desempeño, otra especial y una financiera y de cumplimiento a esta institución.

Como resultado de la aplicación de esas auditorías la Auditoría Superior de la Federación determinó 22 observaciones, en promedio, se determinaron 7.3 irregularidades por auditoría practicada contra 15 observaciones en 2008.

Un dato relevante es que el 83.3%, un total de 18, de las acciones promovidas fueron recomendaciones, y se formularon siete recomendaciones al desempeño, por consecuencia sólo el 26.7% de las acciones promovidas fue de carácter correctivo: 2 solicitudes de aclaración y 3 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Por lo que toca a los dictámenes emitidos, la totalidad de las revisiones efectuadas en el Sector fueron dictaminadas con salvedad. La Auditoría Superior de la Federación determinó recuperaciones probables por un monto de 37.3 millones de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación considera que en la revisión de la Iniciativa Mérida **09-0-17100-06-1072**, la Procuraduría General de la República cumplió con las disposiciones normativas aplicables al proceso mediante el cual se solicitó, se recibió y se destinó el equipo, tecnología y entrenamiento al amparo de la Iniciativa Mérida, excepto por la no identificación de los cursos de capacitación provenientes de la Iniciativa Mérida, y a la falta de indicadores para conocer el impacto obtenido en el uso del equipo y tecnología recibido al amparo de ese acuerdo de cooperación bilateral.

En la auditoría **09-0-17100-07-1086** sobre Seguridad Pública, las observaciones más relevantes recaídas a esta auditoría fueron las siguientes: la Procuraduría General de la República no contó con información sobre el número de personas con sentencias condenatorias ni de las consignaciones con y sin detenido de cada averiguación previa; tampoco contó con un sistema de control homogéneo para dar seguimiento a las observaciones derivadas de las visitas de supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica.

Se detectaron inconsistencias en los registros y fechas de atención de las solicitudes de pruebas periciales; se carece de un registro sobre el número de agentes del ministerio público federal, peritos y policías que recibieron capacitación, todo lo cual impide evaluar la eficacia de la actividad institucional.

No existieron programas de mejora para las visitas de supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica y las irregularidades recurrentes en relación con el proceso de investigación e integración de la averiguación previa.

Las averiguaciones consignadas representaron la quinta parte del trámite, esto es el 21.7% (38,724) de las 178,409; las indagatorias para sentencia significaron el 11.9% (21,245) respecto del total del trámite. De las 38,724 averiguaciones consignadas, el 54.9% (21,245) recibieron resolución judicial, pero el juez 1 determinó que no existían los elementos probatorios para dictar sentencia condenatoria. La Auditoría Superior de la Federación estima que de cada 10 casos, dos llegan a consignarse y sólo uno recibe sentencia.

Esta Comisión dictaminadora suscribe la opinión de la Auditoría Superior de la Federación en el sentido de que los datos confirman la poca eficacia de la institución procuradora de justicia y el alto nivel de impunidad que prevalece como consecuencia de la inadecuada integración de las indagatorias.

La Auditoría Superior de la Federación detectó en la auditoría financiera y de cumplimiento **09-0-17100-02-0303** relacionada con gastos de servicios aéreos, que algunos contratos se formalizaron extemporáneamente por causas imputables a la Procuraduría, por lo que hubo retraso en la entrega de los servicios que se contrataron; esta irregularidad ha sido recurrente en diversos ejercicios fiscales.

Asimismo durante el ejercicio de 2009, sin tener facultades, la Dirección General efectuó 247 adquisiciones urgentes de aeropartes que se adjudicaron de forma directa por un monto de 4,742.4 miles de pesos, sin que fueran dictaminadas por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Un contrato de adjudicación directa de componentes, refacciones y accesorios originales por 29,296.4 miles de pesos, y reparación de componentes aéreos e instalación de componentes electro eléctricos por 22,144.4 miles de pesos, es decir, por un total de 51,440.8 miles de pesos, se formalizó por el proveedor 62 días después de la notificación del fallo y 8 días después del término de la vigencia establecida en el mismo.

No se ha dado de baja del inventario y de los registros contables, por un importe de 2,811.0 miles de pesos, un helicóptero que se accidentó y se declaró como pérdida total, y del que se obtuvo la indemnización por parte de la aseguradora.

Se detectó también que existen deficiencias en la supervisión y seguimiento de las reparaciones de aeronaves que sufrieron siniestros en operativos oficiales y fueron enviadas a talleres externos desde los años de 2001 y 2003, ya que en un caso no se concretaron las acciones para la recuperación del helicóptero, cuyo costo de adquisición ascendió a 14,143.8 miles de pesos, y se presume el taller reparador lo vendió, y otro helicóptero siniestrado en 2008, cuyo costo de adquisición fue de 23,145.2 miles de pesos, permanece inoperante desde entonces.

Sector Función Pública

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, se practicaron tres auditorías de desempeño a la Secretaría de la Función Pública, igual número y tipo de revisiones que en 2008.

Las auditorías practicadas tuvieron los siguientes dictámenes: en la revisión sobre el Cumplimiento de las metas de ahorro en la Administración Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación se abstuvo de emitir un dictamen; en la revisión a los Órganos Internos de Control, emitió un dictamen negativo y en la revisión sobre el Proceso de liquidación de Luz y Fuerza del Centro, emitió un dictamen limpio.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el desempeño de la Secretaría de la Función Pública en el proceso de liquidación de Luz y Fuerza del Centro, que revisó en la auditoría **09-0-27100-07-1065** cumplió con las disposiciones normativas aplicables al proceso de liquidación de Luz y Fuerza del Centro.

La Secretaría de la Función Pública, de conformidad con la revisión **09-0-27100-07-0172** practicada a los Órganos Internos de Control, careció de elementos de control interno para evaluar los objetivos de la política relativos a consolidar la rendición cuentas; reforzar la transparencia; combatir la corrupción; así como mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que no permitió determinar la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos.

La Secretaría no identificó acciones de transparencia en los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que facilitarían la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos, ni estableció objetivos y metas anuales que permitieran evaluar este objetivo.

La dependencia careció de estrategias coordinadas de inteligencia con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República; en los sectores Hacienda, Energía, Educación y Comunicaciones, en las que se concentró el 50.9% de las 3,318 auditorías practicadas por los órganos internos de control; el 52.2% de las 109 visitas de supervisión realizadas; el 49.1% de las 22,729 quejas y denuncias recibidas, y el 45.5% de las 8,251 sanciones impuestas.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, tuvieron en conjunto 3,021 quejas y denuncias, que representan el 13.3% de las 22,729 registradas en el año, habiéndose practicado sólo 114 auditorías, el 3.5% de las 3,318 realizadas en 2009; y 1,397 sanciones, el 16.9%.

El porcentaje de observaciones recurrentes aumentó a 59.6%, de las 16,171 observaciones determinadas, 9,641 tuvieron esta característica, por lo cual no se cumplió la meta de reducir el nivel de 50.6%. Las principales observaciones recurrentes, que se refieren al incumplimiento de programas de trabajo, metas, objetivos o proyectos, crecieron 51.6 y las de incumplimiento en la entrega de bienes y servicios, aumentaron 591.7%, al pasar de 12 observaciones en 2008 a 83 en el 2009.

Esta Comisión dictaminadora coincide con que a falta de un adecuado control interno en la Secretaría de la Función Pública no permite evaluar la atención de las necesidades de los

ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos por parte de la Administración Pública Federal.

En la auditoría **09-0-27100-07-1095** relativa al cumplimiento de las metas de ahorro en la Administración Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación se abstuvo de emitir opinión, ya que la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública no permitió contar con elementos suficientes para determinar el cumplimiento de las medidas de ahorro que se aplicaron en las dependencias y entidades de la administración pública federal en los términos del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo, los Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009 y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la administración pública federal 2008-2012.

La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, utilizaron capítulos, conceptos y partidas de gasto distintas para determinar la meta de ahorro.

La falta de coordinación entre las dos dependencias globalizadoras para definir la integración de las medidas de ahorro significó la adopción de metodologías distintas para la determinación de la meta lo que se reflejó en cifras diferentes: 16,871,233.4 miles de pesos, con la metodología de la Secretaría de la Función Pública; y 19,271,075.7 miles de pesos, con la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que imposibilitó la determinación de una meta de ahorro consolidada.

La Secretaría de la Función Pública no acreditó con evidencia el impacto en la generación de ahorros por la implantación de los modelos de eficiencia y calidad.

La dependencia no dispuso de las plantillas de personal al cierre del año 2008, ya que las dependencias de la administración pública federal no le remitieron la información lo que imposibilitó la determinación de los movimientos de plazas al cierre del año y compararlos con los registros del año anterior.

De 14 ramos en los que se relacionó el comportamiento del presupuesto ejercido en los programas prioritarios, con el número de plazas con funciones sustantivas, se concluyó que seis ramos (42.8%) incrementaron los recursos financieros dirigidos a las áreas sustantivas; dos ramos (14.3%) aumentaron el número de servidores públicos con funciones sustantivas, cuatro ramos (28.6%) redujeron tanto el personal con funciones sustantivas como el presupuesto destinado a los programas identificados como prioritarios, lo que denotó que no se destinaron mayores recursos en áreas sustantivas ni se incrementó el número de servidores con ese tipo de funciones; asimismo, dos ramos (14.3%) destinaron más recursos financieros en áreas sustantivas, a pesar de que el número de plazas sustantivas no aumentó.

Algunos ramos administrativos que redujeron erogaciones a programas prioritarios y la vez, disminuyeron el número de plazas de personal sustantivo, como en los casos de Comunicaciones y Transportes, Turismo y Desarrollo Social, que son detonadores de la actividad.

Sector Marina

En la revisión a la Iniciativa Mérida, auditoría número **09-0-13100-06-1074**, la Auditoría Superior de la Federación considera que la Secretaría de Marina cumplió con las disposiciones normativas aplicables para solicitar equipo, tecnología y entrenamiento al amparo de la Iniciativa Mérida.

Sector Defensa Nacional

En la revisión número **09-0-07100-06-1073**, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de las operaciones revisadas, la Secretaría de la Defensa Nacional cumplió con las disposiciones normativas aplicables al proceso de solicitar, recibir y determinar el destino de los bienes, tecnología y entrenamiento recibidos al amparo de la Iniciativa Mérida.

Órganos Autónomos

La Auditoría Superior de la Federación practicó siete auditorías: tres de desempeño, tres financieras y de cumplimiento, y una de especial a los Órganos Autónomos.

Se auditó el desempeño en el Banco de México y se practicó una auditoría financiera y de cumplimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; una de desempeño, una especial, y una financiera y de cumplimiento al Instituto Federal Electoral, y una financiera y de cumplimiento al Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

De las dos auditorías al Banco de México en la revisión de la Cuenta Pública 2009, se determinó una sola observación que derivó en una acción de carácter preventivo consistente en una recomendación al desempeño.

De la revisión a la Comisión Nacional de Derechos Humanos resultaron cuatro observaciones que originaron, a su vez, cuatro acciones de carácter preventivo, relativas a recomendaciones.

De las tres auditorías al Instituto Federal Electoral, se determinaron 39 observaciones de las cuales se promovieron 51 acciones: 14 preventivas que fueron siete recomendaciones y siete recomendaciones al desempeño; y 37 correctivas, una de promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, siete solicitudes de aclaración, 24 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y cinco pliegos de observaciones.

Para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se determinaron nueve observaciones, de las que derivaron diez acciones; dos de carácter preventiva, que fueron recomendaciones y ocho correctivas, de ellas dos fueron solicitudes de aclaración y seis promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

En las siete revisiones practicadas a los órganos autónomos la Auditoría Superior de la Federación emitió cuatro dictámenes limpios, dos con salvedad y uno negativo.

El dictamen emitido por la Auditoría Superior de la Federación en la auditoría especial Verificación y Monitoreo de la Transmisión de los Tiempos Oficiales en Materia Electoral practicada al Instituto Federal Electoral fue negativo; la auditoría de regularidad Administrar las Prerrogativas Electorales de los Partidos Políticos, tuvo dictamen limpio; y la auditoría de desempeño Registro Federal de Electores fue dictaminada con salvedad.

El dictamen a las auditorías Política Cambiaria y Reservas Internacionales y Regulación, Inspección y Vigilancia a las Instituciones de Seguros y Fianzas, practicadas al Banco de México, fueron limpios.

Se emitió un dictamen limpio en la auditoría de regularidad Gestión Financiera y Cumplimiento de Metas y Objetivos, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el dictamen que recayó a la auditoría Gestión Financiera fue con salvedad.

Banco de México

En la auditoría **09-0-98001-07-0287** sobre Regulación, Inspección y Vigilancia a las Instituciones de Seguros y Fianzas, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el desempeño del Banco de México cumplió con las disposiciones normativas aplicables en materia de regulación, inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y fianzas; asimismo contó con regulación vigente dirigida a las instituciones de seguros y fianzas. Durante 2009, el Banco de México no detectó fallas o errores operativos de las aseguradoras y afianzadoras, por lo que no aplicó penas convencionales.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Auditoría Superior de la Federación formuló, en la auditoría **09-0-35100-02-1103**, relativa a la gestión financiera y cumplimiento de metas y objetivos, entre otras, las siguientes recomendaciones: fortalecer los mecanismos de control para presupuestar sólo las plazas necesarias para cumplir con sus funciones así como los referentes a la publicación de las mismas; evaluar la conveniencia de establecer en el Manual de Políticas y Procedimientos para Vehículos; implementar mecanismos de control a efecto de que los indicadores de gestión y las metas se programen bajo criterios razonables, y que su evaluación y cuantificación se realice conforme a lo programado.

Instituto Federal Electoral

De acuerdo a los resultados de la revisión, la Contraloría General del Instituto Federal Electoral debe iniciar 39 procedimientos de sanción administrativa contra los servidores públicos que estuvieron implicados en las deficiencias observadas en la revisión **09-0-22100-07-0173**, además indicó que las irregularidades, inconsistencias y fallas en los procesos de licitación, contratación, implementación desempeño y operación del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado no garantizan a la sociedad la equidad en el uso de los medios de comunicación en la contienda electoral.

Registro Federal de Electores

En la auditoría **09-0-22100-07-0173** practicada al Instituto, destacan las siguientes observaciones: no actualizó el Catálogo General de Electores que mandata el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al no aplicar la técnica censal total, ni determinar la periodicidad para llevarla a cabo, a fin de conocer el número de mexicanos mayores de 18 años.

Es de destacar que para el Proceso Electoral Federal 2008-2009, sólo logró reemplazar el 49.5% (10,485,754) del universo de 21,200,000 credenciales que debían reemplazarse y no acreditó la periodicidad para aplicar la técnica censal total para determinar a los ciudadanos mayores de 18 años para actualizar el Catálogo General de Electores, a fin de promover su incorporación al Padrón Electoral.

La Auditoría Superior de la Federación considera que el Instituto Federal Electoral no cumplió con las disposiciones aplicables, detectó deficiencias en los procesos de control de bienes desde su recepción, registro e inventario, salida, asignación, resguardo y hasta la desincorporación de éstos

en la auditoría **09-0-22100-06-0288**, sobre Verificación y Monitoreo de la Transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral.

El clausulado del Contrato Plurianual presentó inconsistencias que inhibieron garantizar las mejores condiciones para el Estado Mexicano.

El proveedor no cumplió en tiempo con la entrega de los equipos, el software y el sistema, ni con la puesta en operación de los Centros de Verificación y Monitoreo y la capacitación, por lo que no se monitorearon las señales de televisión de manera automática y sólo de manera muestral las señales de radio; hubo periodos en que se dejó de monitorear. La eficiencia del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado, fue del 92.8%, cifra menor del 98.0% en el Contrato Plurianual.

Se detectaron posibles pagos improcedentes o en exceso por 5,304.4 miles de pesos y 26,621.8 miles de pesos por concepto de falta o inadecuada aplicación de penas y sanciones por incumplimientos.

El Instituto Federal Electoral autorizó el proceso de adjudicación directa para realizar los trabajos de adecuaciones a los Centros de Verificación y Monitoreo y Centro Nacional de Control y Monitoreo sin contar con el dictamen en el que la sustentó e invitó únicamente a participar a una empresa. Las recuperaciones probables ascienden a 31,926.2 miles de pesos.

FUNCIÓN DESARROLLO SOCIAL

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, a las Funciones de Desarrollo Social se les practicaron 104 auditorías, lo cual representó una disminución de 19.4% respecto de las 129 efectuadas el año previo. Predominaron las auditorías de regularidad, las cuales sumaron 65 (43 financieras y de cumplimiento, 21 de inversiones físicas y una forense), contra 30 de desempeño y nueve especiales. Con relación al ejercicio previo, el peso relativo de las auditorías de regularidad aumentó considerablemente al pasar de 48.1% a 62.5%.

La Auditoría Superior de la Federación reorientó el enfoque de las revisiones a entes vinculados con Funciones de Desarrollo Social, pues luego de haber practicado 46 auditorías de desempeño en 2008, para 2009 sólo se realizaron 30; en tanto, las auditorías especiales se redujeron de 19 practicadas en 2008, a 9 en 2009.

Es importante señalar la auditoría forense que se le practicó a los Medicamentos de Especialidades a Nivel Nacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues es la primera vez que se practica una auditoría de este tipo a Funciones de Desarrollo Social.

La Auditoría Superior de la Federación fiscalizó a 38 entes vinculados con Funciones de Desarrollo Social, ocho menos que en la revisión de la Cuenta Pública 2008, entre las cuales destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Educación Pública, por el número de revisiones que se les practicó.

Se practicaron 35 revisiones a Entidades no Coordinadas Sectorialmente, 33.7% del grupo funcional, ocho revisiones más que el año previo, ubicándose como el sector más auditado del grupo, seguido por el sector educación con 26 auditorías (25.0% del total), de las cuales 10 fueron de desempeño. Al sector salud se le practicaron 19 auditorías (18.3% del total). Por su parte, a las

Instituciones Públicas de Educación Superior y al sector Desarrollo Social se les practicaron 12 auditorías a cada uno (11.5% del total).

Derivado de las 104 auditorías al sector, la Auditoría Superior de la Federación emitió un total de 1,009 observaciones, las cuales a su vez dieron lugar a 1,407 acciones promovidas, 1,028 preventivas (620 recomendaciones y 408 recomendaciones al desempeño) y 379 correctivas.

Entre las acciones correctivas destacan 7 denuncias de hechos, 55 pliegos de observación, 247 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 65 solicitudes de aclaración, así como una multa derivada de la auditoría forense practicada al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Derivado de la fiscalización al grupo funcional de Desarrollo Social, se determinaron recuperaciones por un monto de 2 mil 553.6 millones pesos, de las cuales 1 mil 609.2 millones (63.0%) corresponden al sector educación, 459.3 millones (18.0%) a entidades no coordinadas sectorialmente, 299.1 millones (11.7%) al sector desarrollo social, 160.7 millones (6.3%) al sector salud, y 25.3 millones (1.0%) a las Instituciones Públicas de Educación Superior. La Secretaría de Educación Pública es el ente que mayor cantidad de recuperaciones determinadas reporta (1 mil 237.3 millones de pesos, equivalente al 48.5% del total).

Es importante destacar que, como lo señala la entidad de fiscalización superior, las recuperaciones determinadas no implican necesariamente resarcimientos o daños patrimoniales al erario, o bien, fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, pues su situación definitiva será establecida una vez que los entes fiscalizados entreguen, en el lapso de 30 días hábiles que les confiere la Ley, las evidencias y documentación soporte respectivas.

De las 104 auditorías practicadas, 17 fueron dictaminadas con opinión limpia, 66 tuvieron opinión con salvedad, y 21 revisiones con opiniones negativas. De estas últimas, 11 corresponden a entidades no coordinadas sectorialmente, seis a educación pública, tres a salud y una a desarrollo social.

Sector Educación

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, al sector educación pública (incluyendo las Instituciones Públicas de Educación Superior), se le practicaron 38 auditorías, lo cual representó un decremento del 13.6% respecto de las 44 efectuadas el año previo. De ese total, 26 correspondieron al sector educación de la administración pública federal y 12 a las Instituciones Públicas de Educación Superior. Predominaron las auditorías de desempeño (16) y de regularidad (16 financieras y de cumplimiento), así como 6 especiales de inversión física. Cabe mencionar que con relación al ejercicio previo, el peso relativo de las auditorías de regularidad se redujo al pasar de 47.7% a 36.3%.

La Auditoría Superior de la Federación reorientó el enfoque de las revisiones al Sector de Educación Pública y las Instituciones Públicas de Educación Superior, pues luego de haber practicado sólo 8 auditorías de desempeño en 2008, para 2009 se realizaron 16; en tanto, las auditorías especiales se redujeron de 14 practicadas en 2008 a 6 en 2009.

La importancia de las auditorías de desempeño en el sector había disminuido en los últimos tres años, al pasar de significar 46.1% en la revisión de la Cuenta Pública 2006 y 36.1% en la de 2007 a 18.2% en la de 2008. Sin embargo, para 2009 presentó un considerable aumento al representar 42.1% en 2009.

La Auditoría Superior de la Federación fiscalizó a 18 entes del sector Educación Pública, seis menos que en la revisión de la Cuenta Pública 2008, entre los cuales destacan la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Fomento Educativo. En el caso de la Secretaría de Educación Pública, se practicaron 10 revisiones, el 26.3% del total al sector y 4 revisiones menos que el año previo, ubicándose como la entidad más auditada del sector. En tanto, el Consejo Nacional de Fomento Educativo recibió 5 auditorías (13.2% del total del sector), de las cuales 2 fueron de desempeño y 3 financieras y de cumplimiento.

La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Instituto Politécnico Nacional, las universidades autónomas del Carmen y del estado de Morelos, así como las universidades de Tlaxcala, Guadalajara y la Universidad Veracruzana fueron objeto de dos auditorías cada una. Al resto de las entidades del sector educativo (Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Colegio de Bachilleres, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Canal 11, Universidad de Sonora y el Instituto Estatal de Educación Normal de Nayarit) se les practicó una revisión únicamente.

Derivado de las 38 auditorías al sector, la Auditoría Superior de la Federación emitió un total de 379 observaciones, las cuales a su vez dieron lugar a 572 acciones promovidas, 410 preventivas (216 recomendaciones y 194 recomendaciones al desempeño) y 162 correctivas, entre las que destacan 7 denuncias de hechos, 26 pliegos de observaciones, 96 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 31 solicitudes de aclaración. Las acciones preventivas significaron el 71.7% del total de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación en el sector.

Los entes que recibieron el mayor número de observaciones-acciones fueron: la Secretaría de Educación Pública con 149 observaciones (39.3% del total), por las cuales se promovieron 237 acciones (41.4% del total); enseguida se ubicó el Consejo Nacional de Fomento Educativo con 36 observaciones (9.5% del total) y 44 acciones promovidas (7.7% del total), y la Universidad Autónoma del Carmen con 21 observaciones (5.5% del total), que dieron lugar a 34 acciones (5.9%).

Derivado de la fiscalización al sector educativo, se determinaron recuperaciones por 1 mil 634.5 millones pesos, de los cuales 1 mil 609.1 millones (98.5%) corresponden al sector educación y 25.3 millones (1.5%) a las Instituciones Públicas de Educación Superior. La Secretaría de Educación Pública es el ente que mayor cantidad de recuperaciones determinadas reporta (1 mil 237.3 millones de pesos, equivalente al 75.7% del total). La mayor parte de las recuperaciones determinadas se concentró en la revisión efectuada al Programa, en el cual se determinó un monto de 860.7 millones de pesos.

Las recuperaciones operadas totalizaron un importe de 4.1 millones de pesos, mientras que las recuperaciones probables totalizaron 2 mil 904 millones de pesos. Es importante destacar que, como lo señala la entidad de fiscalización superior, las recuperaciones determinadas no implican necesariamente resarcimientos o daños patrimoniales al erario, o bien, fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, pues su situación definitiva será establecida una vez que los entes fiscalizados entreguen, en el lapso de 30 días hábiles que les confiere la Ley, las evidencias y documentación soporte respectivas.

De las 38 auditorías practicadas, 4 fueron dictaminadas con opinión limpia; 28 tuvieron opinión con salvedad, y seis revisiones con opiniones negativas. De estas últimas, cuatro corresponden a la

Secretaría de Educación Pública, una al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y una al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

De acuerdo con las conclusiones de la Auditoría Superior de la Federación derivadas de las revisiones practicadas a las Instituciones Públicas de Educación Superior, se desprende que en temas estratégicos no se cumplieron con las metas planteadas y se mantienen deficiencias en el control interno para dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales asignados. Asimismo, se destacan la falta de indicadores para medir el cumplimiento de metas y objetivos. Estos factores dificultaron y limitaron la evaluación al desempeño realizada por dicho órgano fiscalizador.

Auditorías relevantes

Servicios de Educación Básica (Auditoría 09-0-11100-07-1051). El Órgano de Fiscalización encontró que, en 2009, la Secretaría de Educación Pública proporcionó servicios de educación básica, por medio de escuelas multigrado, a 3.7 millones de alumnos, esto es, 14.6% de una matrícula total de 25.5 millones de estudiantes. Los alumnos adscritos a este tipo de escuelas, obtuvieron resultados menores en la Prueba ENLACE 2009 en 50.3 puntos en español y 52.0 puntos en matemáticas, en comparación con los educandos de escuelas no multigrado.

En este contexto, los resultados de los alumnos de primaria y secundaria, en el ámbito nacional y por modalidad educativa se ubicaron en el nivel de logro “Elemental” de conocimientos.

En el ámbito internacional, los resultados de la prueba PISA colocaron a México en el nivel 2 en español y ciencias, lo cual evidencia que los estudiantes tienen conocimientos mínimos adecuados para desempeñarse en la sociedad contemporánea. En tanto, en matemáticas nuestro país se ubicó en el nivel 1 con competencias insuficientes para desarrollar actividades que exige la sociedad del conocimiento.

En cuanto a la calidad del servicio, se atendió con acciones de mejoramiento a 20.5 miles de escuelas públicas, el 61.6% de las 33.3 miles consideradas a atender en la Alianza por la Calidad de la Educación por las condiciones de su estado físico, y en esa meta no se previó la atención de las 53.7 miles de escuelas que carecen de agua entubada. Se dictaminó opinión con salvedad.

Servicios de Educación Media Superior Técnica (Auditoría 09-0-11100-07-0117). El Sistema Educativo Nacional proporcionó educación media superior a 4.0 millones de estudiantes, lo que significó una cobertura de 64.4% respecto de los 6.2 millones de personas en edad de cursar ese nivel educativo (16 a 18 años). Se dictaminó opinión con salvedad.

Colegios de Bachilleres en las entidades federativas (Auditoría 09-0-11100-07-1082). En el ciclo escolar 2009-2010, en 6 de las 26 entidades federativas donde operaron estas instituciones educativas, se obtuvieron coberturas por debajo de las registradas en el ámbito nacional, esto es, de 9.3% respecto de la población de entre 16 y 18 años.

En el ciclo escolar 2008-2009, los resultados obtenidos en la Prueba ENLACE por los alumnos de esta modalidad mostraron que el 18.9% registró un desempeño “insuficiente” en la habilidad lectora, y el 50.5% un desempeño “insuficiente” en la habilidad matemática.

En materia de logro educativo, en el ciclo escolar 2008-2009, la modalidad registró una eficiencia terminal inferior al promedio de 60.5% en 8 de las 26 entidades federativas donde dicha modalidad operó. Se dictaminó opinión con salvedad.

Programa E001 “Enciclomedia” 5° y 6° Año de Primaria (Auditoría 09-0-11100-02-0338). Se determinó que no se cuenta con sistemas automatizados que permitan monitorear, supervisar y dar seguimiento a las condiciones físicas y funcionales de las Aulas MMS y ASA, si se encuentran operando y el tiempo que son utilizadas para los fines establecidos, tan es así que se identificaron aulas que no han sido reparadas o repuestas durante cinco ciclos escolares, lo que significa que 19 mil 650 alumnos de 5° y 6° grados no contaron con la herramienta de Enciclomedia.

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública carece de indicadores que permitan evaluar el impacto que el Programa E001 Enciclomedia ha tenido en el mejoramiento en la calidad de la educación de los alumnos de 5° y 6° Año. El Ejecutivo Federal ejerció en 2009 un importe de 4 mil 786.0 millones de pesos en el Programa E001 Enciclomedia 5° y 6° Año de Primaria sin demostrar una mejora sustentable en la calidad de la educación primaria.

Programa S223 “Habilidades Digitales para Todos” (Auditoría 09-0-11100-02-0336). En 2009 la Secretaría de Educación Pública destinó 771.4 millones de pesos para el desarrollo del Programa Habilidades Digitales para Todos. Dicho programa no inició sus operaciones debido a la falta de planeación estratégica para su puesta en marcha en cada entidad federativa, y de un estudio de viabilidad integral que permitiera diseñar un plan de trabajo en coordinación con las entidades participantes, y que contemplara los procedimientos pedagógicos, lógicos y cronológicos, así como los controles de supervisión y seguimiento necesarios y recursos suficientes para el óptimo desarrollo del programa, a fin de mejorar la calidad de la educación en México.

Por lo anterior, los alumnos y docentes de primer grado de secundaria no contaron con el apoyo de las Tecnologías de la información y la Comunicación (TIC) que otorga el Programa Habilidades Digitales para Todos en el desarrollo de sus clases, no obstante que entre las principales metas del Programa Sectorial destaca la que impulsa el desarrollo y la utilización de las tecnologías de la información. Se dictaminó opinión negativa.

Servicios de Educación Media Superior Técnica (Auditoría 09-1-11L5X-07-1083). El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica cumplió parcialmente los objetivos de “Contribuir al desarrollo nacional mediante la formación de recursos humanos a nivel post secundaria” y de “Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral” ya que el 19.5% de los estudiantes del colegio presentó habilidades lectoras insuficientes, y el 52.4% se ubicó en el mismo nivel en matemáticas.

De los 110.9 miles de alumnos que ingresaron en la generación 2006-2009, sólo 49.2 miles de educandos egresaron, lo que representó una eficiencia terminal de 44.4%. La Auditoría Superior de la Federación identificó que 36.8% de ellos se insertó en el mercado laboral, el 40.4% cursaba estudios superiores, el 16.7% no desempeñaba ninguna actividad, y 6.1% estudiaba y trabajaba.

Respecto de la calidad educativa, en la programación para la elaboración de los módulos educativos el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica no consideró los temas nuevos para incorporar en las 48 carreras impartidas, y subutilizó el 18.8% de la infraestructura educativa. Se dictaminó opinión con salvedad.

Fideicomiso para el Fomento y la Conservación del Patrimonio Cultural, Antropológico, Arqueológico e Histórico de México (Auditoría 09-0-11D00-02-0468). El marco jurídico previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no prevé la posibilidad de que, mediante la constitución de un

fideicomiso, se pueda realizar lo siguiente: transferir las responsabilidades y obligaciones que tiene el Instituto como órgano ejecutor de gasto en materia de programación, presupuestación, y evaluación del gasto público a una institución fiduciaria que administre dicho fideicomiso.

Asimismo, efectuar gastos por fuera del presupuesto autorizado al Instituto, sin reflejarse en la Cuenta Pública, e incrementar el patrimonio del Fondo con 186.4 millones de pesos autorizados originalmente a otro de sus programas; así como que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispuso de 91.7 millones de pesos de los 300.0 millones de pesos autorizados y etiquetados por la Cámara de Diputados para el Fondo Arqueológico.

De acuerdo con las conclusiones de la Auditoría Superior de la Federación derivadas de las revisiones practicadas en este rubro, se desprende que en temas estratégicos no se cumplieron con las metas planteadas y se mantienen deficiencias en el control interno para dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales asignados. Asimismo, se destacan la falta de indicadores para medir el cumplimiento de metas y objetivos. Estos factores dificultaron y limitaron la evaluación al desempeño realizada por el citado órgano fiscalizador.

Sector Salud

En este sector se llevaron a cabo 19 auditorías con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, equivalentes al número de revisiones efectuadas el año previo.

Las auditorías de regularidad representaron 78.9% del total (9 financieras y de cumplimiento y 6 de inversión física). Asimismo, se practicaron 3 auditorías de desempeño, una más que el año anterior (dos revisiones a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y una al Instituto Nacional de Rehabilitación). También se realizó una auditoría especial a la Secretaría de Salud para fiscalizar que los procesos relacionados con el avance de la Iniciativa Mérida en materia de combate a la delincuencia organizada, seguridad pública y procuración y administración de justicia.

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, se auditaron nueve entes del sector Salud, cuatro entes auditados menos que en la revisión de la Cuenta Pública 2008.

La Secretaría de Salud fue el ente más auditado del sector, ya que se le practicaron seis revisiones (31.6% del total); seguida de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, con cuatro revisiones (21.1% del total). Tanto al Instituto Nacional de Rehabilitación como a Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V., se les practicaron dos revisiones; a los demás entes del sector se les practicó una sola revisión.

Como resultado de la fiscalización superior al sector, la Auditoría Superior de la Federación determinó 180 observaciones, que significaron 15.1% menos que en el ejercicio anterior (212 en la revisión de la Cuenta Pública 2008). De las mismas, fueron promovidas 238 acciones, 48 acciones menos que en 2008 (equivalente a una disminución de 16.8%): 66.4% de carácter preventivo (103 recomendaciones y 55 recomendaciones al desempeño) y 33.6% de carácter correctivo (13 solicitudes de aclaración, 65 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y dos pliegos de observaciones).

En promedio, en el sector se emitieron 20 observaciones y 26 acciones por ente auditado y 9 observaciones y 13 acciones por auditoría practicada. La Comisión Nacional de Protección Social en Salud fue el ente con mayor número de observaciones (58), al concentrar el 32.2% del total del

sector, seguida de la Secretaría de Salud con 56 observaciones (31.1% del total), así como del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva con 20 (11.1% del total).

Debe llamarse la atención sobre los resultados de las auditorías a la Secretaría de Salud y a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, a las cuales también se les promovió el mayor número de acciones (68 a cada una), equivalentes al 28.6% del total del sector.

De acuerdo con información de la Auditoría Superior de la Federación, derivado de la fiscalización superior en el Sector Salud se determinaron recuperaciones por 160.7 millones de pesos, de los que 81.3% corresponde a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. El 18.7% restante corresponde al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (0.4 millones de pesos); al Hospital General “Dr. Manuel Gea González” (8.9 millones de pesos); y a Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (20.7 millones de pesos).

Los demás entes del sector no reportaron impacto económico alguno. Del total de recuperaciones determinadas, 12.9% (20.7 millones de pesos) han sido operadas, mientras que 87.1% se consideran como probables.

De las 19 revisiones correspondientes al sector, siete obtuvieron dictamen con opinión limpia (36.8%); nueve obtuvieron opinión con salvedad (47.4%); y a las tres auditorías restantes se les emitió dictamen negativo (15.8%). Destacan los dos dictámenes negativos emitidos a la Secretaría de Salud por ser el ente más auditado del sector, ya que representan la tercera parte del total de auditorías que se le practicaron.

Fortalecimiento y Equipamiento de la Red de Frío y Vacunas (Auditoría 09-0-12100-02-0333). Se determinó la falta de transparencia en el ejercicio de recursos, ya que la papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que se adquieran para el desarrollo del Seguro Médico para una Nueva Generación no contenían la leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”.

Asimismo, hubo adjudicaciones por 457.3 millones de pesos que se realizaron con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, lo que no se justifica, ya que el fortalecimiento de la red de frío era una necesidad inminente con brote de influenza o sin él, por lo que se habría podido efectuar un procedimiento más competitivo.

Se constató la falta de oficios de liberación de 26 lotes integrados por 994 mil 995 “esquemas” (1 millón 989 mil 990 dosis) contra el rotavirus, con valor de 183.7 millones de pesos, lo que representa además una reincidencia por parte de la entidad fiscalizada.

Insumos para Atender la Pandemia de Influenza AH1N1 (Auditoría 09-0-12100-02-0334). Se determinó la falta de memorias de cálculo y criterios de distribución de los insumos adquiridos, por lo que las cantidades presentadas al Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud carecen de sustento; además, no demostró contar con los controles de almacén por la totalidad de los insumos adquiridos para la pandemia por 1 mil 463.6 millones de pesos; ni demostró el destino que se dio al total de los 4 millones 188 mil 030 tratamientos de oseltamivir por 1 mil 124.0 millones de pesos, mediante controles de almacén que garanticen la transparencia en la aplicación de los recursos.

Se determinó también la falta de los informes necesarios para cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, así como la ausencia de supervisiones para comprobar que los insumos se entregaron oportunamente en las entidades federativas a fin de garantizar una adecuada respuesta ante los brotes epidémicos ocasionados por la influenza AH1N1.

Vacuna pandémica de influenza AH1N1 (Auditoría 09-0-12100-02-0330). La Auditoría Superior de la Federación constató la falta de atención del acuerdo para afrontar la contingencia epidemiológica que se presentó, a fin que la población afectada contara con los servicios de salud necesarios para su atención.

Se determinó que, respecto de los procedimientos de adjudicación por 352.7 millones de pesos relacionados con la epidemia de la Influenza, el Comité Regional de Adquisiciones del Banco Mundial no autorizó las compras directas de manera retroactiva, ya que consideró que aun cuando se trató de una situación de emergencia, el sector salud pudo haber aplicado un proceso más competitivo en las adjudicaciones realizadas.

Asimismo, se determinó que el dictamen de liberación por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de 4 millones 807 mil 960 dosis de la Vacuna Pandémica de Influenza AH1N1 no fue liberado, por lo que no se garantizó que fueran seguras y eficaces, ni que se proporcionara una vacuna inocua, potente y efectiva en todos y cada uno de los lotes de producción.

Programa Seguro Popular (Auditoría 09-0-12U00-07-0132). La entidad de fiscalización Superior detectó, respecto de la sustentabilidad financiera, que para el periodo 2009-2025 los ingresos totales que se destinarán al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos disminuirán a una tasa promedio anual de 1.8%, al pasar de 14 mil 151.9 millones de pesos en 2009 a 10 mil 511.0 millones de pesos en 2025; y los egresos aumentarán a una tasa promedio anual de 3.2%, al pasar de 8 mil 918.6 millones de pesos en 2009 a 14 mil 682.6 millones de pesos en 2025.

Por su parte, la suficiencia presupuestal pasará de tener un superávit de 5 mil 233.3 millones de pesos a un saldo negativo de 4 mil 171.6 millones de pesos en ese periodo, situación que pone en riesgo el acceso efectivo, oportuno, de calidad, a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios del Seguro Popular. Por lo que respecta a la gestión institucional, se observó la falta de evidencia documental relacionada con la validación y evaluación del Padrón Nacional de Beneficiarios del Seguro Popular.

Construcción de la Torre de Especialidades del Hospital General Dr. Manuel Gea González (Auditoría 09-1-12NBB-04-1125). Se constató la falta de estudios preliminares, modificaciones al proyecto, obra pagada no ejecutada por 7.6 millones de pesos y conceptos de obra con precios de materiales superiores al mercado y con rendimientos bajos por un monto de 1.3 millones de pesos.

Sector Desarrollo Social

La Auditoría Superior de la Federación practicó 12 auditorías a los entes del Sector Desarrollo Social como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2009, lo que significa una disminución del 69.2% con relación a las efectuadas el año previo (39 auditorías). Lo anterior llama la atención puesto que el gasto ejercido en este sector es relativamente sustantivo y muestra una tendencia creciente.

Las auditorías de desempeño tuvieron una proporción importante respecto del total; sin embargo, con relación al ejercicio previo la importancia de las auditorías de este tipo disminuyó, pasando de 79.5% a 66.7%. El restante 33.3% corresponde a revisiones financieras y de cumplimiento practicadas a la Secretaría de Desarrollo Social (2 revisiones) y al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (2 revisiones).

El número de entes auditados en el sector pasó de cinco en la revisión de la Cuenta Pública 2008 a siete en la de 2009. El ente más auditado, al igual que el año previo, fue la Secretaría de Desarrollo Social con cinco auditorías (41.7% del total), seguida del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares con dos auditorías (16.7% del total); al resto de los entes se les practicó una revisión a cada uno.

De las 8 auditorías de desempeño practicadas al sector, 3 corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social y las otras cinco a cada uno del resto de los entes del sector auditados, a excepción del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, cuyas dos auditorías fueron de regularidad.

De los entes auditados en el sector, destaca la Secretaría de Desarrollo Social por haber sido la dependencia más auditada (5 revisiones) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares por haber registrado el mayor número de observaciones y acciones por auditoría (17 y 28 respectivamente).

Como resultado de las auditorías practicadas se determinaron 147 observaciones, más respecto de la revisión de la Cuenta Pública 2008, lo que significa un incremento de 1.3%. Dichas observaciones dieron cauce a 199 acciones promovidas (7 menos que el año anterior), de las que 89.4% tuvo carácter preventivo (83 recomendaciones y 95 recomendaciones al desempeño) y el restante 10.6% fue de índole correctivo (9 solicitudes de aclaración y 12 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria).

Sobresalen las cinco promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria derivadas de la revisión al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa de Empleo Temporal en el Estado de Guerrero de la Secretaría de Desarrollo Social; y siete derivados de la revisión a los programas “Tu Casa” (5) y “Vivienda Rural” de Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

La Secretaría de Desarrollo Social fue el ente más observado; se le emitió un total de 56 observaciones (38.1% del total), seguido del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares con 33 observaciones (22.4%), la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con 17 observaciones (11.6%), DICONSA, S.A. de C.V. con 13 observaciones (8.8%), LICONSA, S.A. de C.V. con 11 observaciones (7.5%), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con 10 (6.8%), y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías con 7 (4.8%).

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social también fue el ente con mayor número de acciones promovidas, con 78 (39.2% del total), seguida del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares con 55 (27.6%), la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con 21 (10.6%), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y DICONSA, S.A. de C.V. con 13 acciones promovidas cada uno (6.5%), LICONSA, S.A. de C.V. con 12 (6.0%), y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías con 7 (3.5%).

Las recuperaciones determinadas en el sector ascendieron a 299.1 millones de pesos, las cuales se estiman como probables. El total del monto corresponde a la revisión del Programa 70 y Más (57.4 millones de pesos) y del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa de Empleo Temporal en el Estado de Guerrero (241.7 millones de pesos), ambos de la Secretaría de Desarrollo Social. A ninguno de los demás entes del sector se le determinaron recuperaciones monetarias.

A diez de las 12 auditorías practicadas al sector se les emitió dictamen con salvedad (83.3% del total). De las dos restantes, una obtuvo un dictamen limpio (8.3%) y la otra uno negativo (8.3%); este último relacionado con la auditoría al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa de Empleo Temporal en el Estado de Guerrero practicada a la Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social fue también el ente con mayor número de dictámenes con salvedad (tres), seguida del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (dos). Al resto de los entes le correspondió un dictamen con salvedad a cada uno.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Auditoría 09-0-20G00-07-0086). La Auditoría Superior de la Federación determinó que para 2009 la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no formuló la meta vinculada con el logro del compromiso de mediano plazo establecido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, de “reducir la población en pobreza alimentaria en 30.0% para 2012, lo que representa una reducción de 14.4 a 10.1 millones de personas”.

Se determinó también que las 5.2 millones de familias atendidas por el programa significaron 23.6 millones de personas en pobreza extrema, cifra mayor en 25.8% (4.8 millones) que las 18.7 millones de personas en pobreza alimentaria que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social determinó por la falta de homologación con los criterios establecidos por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano para identificar a la población objetivo del programa.

Por otro lado, los indicadores del Programa Oportunidades no permiten medir el cumplimiento del objetivo general del programa de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema; y no se cuenta con indicadores para valorar el cumplimiento del objetivo específico del programa, de proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes.

Programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (Auditoría 09-0-20100-02-0326). La Auditoría Superior de la Federación constató que hubo más de medio millón de apoyos que no fueron pagados los beneficiarios y a gestores voluntarios, así como apoyos no reclamados por los beneficiarios; sin embargo, se pagaron comisiones por el servicio de entrega de apoyos económicos a las instancias liquidadoras, aún cuando éstas no están establecidas en el convenio de colaboración ni en el contrato de prestación de servicios. Lo anterior denota deficiencias en la integración del padrón de beneficiarios y en el seguimiento del programa.

Se constató el otorgamiento de apoyos económicos a pesar de haber inconsistencias de datos personales o duplicidad, lo que es improcedente, puesto que se había establecido que de existir alguna duda sobre una posible duplicidad, se rastrearía su incorporación hasta esclarecer los hechos. Con relación a los apoyos que no fueron pagados, la entidad fiscalizada no presentó evidencia de retiro, ni los reportó en el rubro de reintegros, ni presentó evidencia de que los haya reintegrado a la Tesorería de la Federación. Se emitió un dictamen con salvedad.

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa de Empleo Temporal, en el Estado de Guerrero (Auditoría 09-0-20100-02-0309). La Auditoría Superior de la Federación determinó que el estado de Guerrero no cumplió con su compromiso de aportar 66.6 millones de pesos para el Programa de Empleo Temporal y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, por lo que la Federación podría suspender sus aportaciones de acuerdo a la normativa, viéndose afectada directamente la población. Asimismo, se identificaron obras no concluidas, así como disponibilidades bancarias no destinadas a ningún proyecto que tampoco fueron reintegradas a la Tesorería de la Federación.

Se detectaron cheques en tránsito cancelados, sin proporcionar evidencia de su reintegro a la Tesorería de la Federación; no se reintegraron recursos pagados a la empresa Constructora e Inmobiliaria Cavi, S.A. de C.V. que, sin rescindir el contrato, interrumpió la obra injustificadamente. De igual manera, se determinó la falta de documentación comprobatoria o expedientes técnicos que sustenten erogaciones para apoyos, pago de gastos indirectos y obras ejecutadas; y se pagaron gastos indirectos en conceptos no permitidos, algunos excediendo los importes autorizados.

Se detectaron casos en los que los apoyos que debían ser destinados a los beneficiarios (jornales), una vez firmadas las nóminas se destinaron a la compra de materiales y herramientas de construcción. La Auditoría Superior de la Federación emitió un dictamen negativo como resultado de esta revisión.

Programa “Tu Casa” (Auditoría 09-3-20VYF-02-0396). Se constató que el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares no atendió ni justificó las causas por las que no procedían las recomendaciones emitidas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria al anteproyecto de Reglas de Operación para el Programa “Tu Casa”, y no incluyó la fórmula de distribución inicial por Estado en función del grado de rezago social, ni estableció un ingreso máximo por familia, para ser acreedora a los beneficios del programa.

Asimismo, se detectaron subsidios cuyos beneficiarios no cumplieron con los requisitos de elegibilidad o, conforme a su Cédula Única de Registro de Población y nombre, recibieron de dos a cuatro subsidios federales en diferente modalidad; de igual forma, se detectaron beneficiarios que adicionalmente recibieron un subsidio de la Comisión Nacional de Vivienda; se detectaron también ampliaciones de viviendas sin concluir que Secretaría de Desarrollo Social reporta como concluidas.

De igual manera, se constató que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro entregó viviendas que no cuentan con servicios de suministro de agua y no se alcanzaron siete indicadores de desempeño. *Porcentaje de Viviendas con Servicios*, por ejemplo, proyectó alcanzar un 40.0% del total de subsidios para unidades de vivienda dirigidos a población de municipios indígenas, pero solo se logró el 17.5%. Se determinó un dictamen con salvedad.

Programa “Vivienda Rural” (Auditoría 09-3-20VYF-02-0395). No se atendió el porcentaje programado de la población indígena porque no se alcanzaron seis indicadores de desempeño, de los cuales, tres reportaron resultados de menos de 50.0% de lo previsto. Según las reglas de operación, será por medio de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Desarrollo Social que el beneficiario podrá elegir proveedor, lo que ha dado como resultado que en solo tres proveedores se ha concentrado 58.4% del monto total ejercido en el Programa Vivienda Rural, observándose que el proceso de adquisición no fue transparente, ni garantizó las mejores condiciones de precio, oportunidad y calidad.

Asimismo, las organizaciones sociales integran los expedientes y el padrón de beneficiarios, lo que ha limitado la libre participación e inscripción de la población objetivo en el programa. Por otro lado, no fueron incluidos en las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural plazos para que las entidades ejecutoras realicen las acciones de vivienda.

Se detectaron también subsidios cuyos beneficiarios no cumplieron los requisitos de elegibilidad, recibieron dos subsidios federales en diferente modalidad por parte del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; o adicionalmente recibieron un subsidio de la Comisión Nacional de Vivienda. La Auditoría Superior de la Federación emitió un dictamen con salvedad.

Programa de abasto social de leche (Auditoría 09-2-20VST-07-0094). Se determinó que únicamente se benefició a 28.0% de los hogares objetivo con base en indicadores de pobreza por ingresos publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2008; esta cobertura difiere de la reportada por LICONSA, que reportó haber beneficiado a un 72.3% de hogares objetivo debido a que tomó como base cifras de pobreza de 2006.

En cuanto a la nutrición y alimentación de los beneficiarios, los dos indicadores de frecuencia quinquenal definidos para evaluar el objetivo general del programa, impiden medir su cumplimiento porque sólo hacen referencia a uno de los seis grupos de su población objetivo.

En cuanto a la operación del programa, de los 21 campos obligatorios del padrón de beneficiarios que la Secretaría de Desarrollo Social integró al Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social, 6 no contienen registros. Se emitió un dictamen con salvedad.

Entidades No Coordinadas Sectorialmente

Instituciones Públicas de Seguridad Social, Pueblos Indígenas y Vivienda

La Auditoría Superior de la Federación practicó 35 auditorías a las entidades no coordinadas sectorialmente, mismas que representaron el 33.7% del total revisado en el grupo Funciones de Desarrollo Social.

De las auditorías practicadas, el 85.7% de las revisiones fue de regularidad (30 auditorías), 8.6% de desempeño (3), y el restante 5.7% correspondió a una auditoría especial al Instituto Mexicano del Seguro Social y otra al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Es importante destacar el peso relativo que tuvieron las 13 auditorías de inversiones físicas al Instituto Mexicano del Seguro Social, las cuales representaron 37.1% del total de revisiones a este sector.

De los cuatro entes que se incluyen en este sector, la entidad más auditada fue el Instituto Mexicano del Seguro Social con 22 revisiones (62.9%), seguido del Instituto Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 11 auditorías (31.4%), y la Comisión Nacional de Vivienda y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con una auditoría cada una (2.9%).

Entre los temas abordados en la revisión al sector destacan: las revisiones de desempeño a los seguros, servicios y prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los medicamentos de especialidades a nivel nacional (Instituto Mexicano del Seguro Social), la regulación y supervisión de Guarderías (Instituto Mexicano del Seguro Social-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), la gestión financiera de algunos fondos, los programas de protección al

empleo y contingencia sanitaria, los servicios de asesoría informática, las inversiones realizadas a centros hospitalarios, la evaluación del programa “Esta es tu casa” de la Comisión Nacional de Vivienda y los apoyos para la atención de los pueblos indígenas.

Como resultado de las 35 auditorías practicadas a Entidades No Coordinadas Sectorialmente, la Auditoría Superior de la Federación emitió 303 observaciones, de las cuales se promovieron 398 acciones que generaron 218 recomendaciones (54.8%), 64 recomendaciones al desempeño (16.1%), dos promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (0.5%), 74 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (18.6%) y 27 pliegos de observaciones (6.8%).

Cabe mencionar que 7 de cada 10 acciones promovidas a estas Entidades corresponden a medidas de prevención (recomendaciones y recomendaciones al desempeño).

En promedio, este sector registró 11 irregularidades por auditoría y la entidad que presentó un mayor número de irregularidades en una revisión fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (31 observaciones) en la auditoría al desempeño a los seguros, servicios y prestaciones; seguida del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (23 observaciones) en la revisión al mismo rubro; la revisión a la regulación y supervisión de estancias para el desarrollo infantil (22 observaciones), así como la revisión de inversiones físicas hechas al Hospital General de Tecate, Baja California (20 observaciones).

La entidad con el mayor número de acciones correctivas en una auditoría fue el Instituto Mexicano del Seguro Social en la revisión de medicamentos de especialidades a nivel nacional (10 acciones), y del Hospital Rural en Ixtepec, Puebla (9 acciones). De manera específica, las revisiones con mayor número de promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria fueron la practicada a la regulación y supervisión de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, a la regulación y supervisión de estancias para el bienestar y desarrollo infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y a los ingresos captados y egresos ejercidos por el TURISSSTE (7 PRAS cada una).

En términos absolutos las entidades fiscalizadas con más observaciones-acciones emitidas, independientemente del número de auditorías practicadas, fueron: el Instituto Mexicano del Seguro Social con 193 observaciones y 236 acciones promovidas, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (94 observaciones y 137 acciones promovidas). Por su parte, la Comisión Nacional de Vivienda y el Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas mantuvieron una relación de 11 observaciones y 17 acciones promovidas; y 5 observaciones y 8 acciones promovidas, respectivamente.

La Auditoría Superior de la Federación informa que derivado de la fiscalización en las Entidades No Coordinadas Sectorialmente, se determinaron recuperaciones por 459.3 millones de pesos, de las cuales 3.9 millones de pesos (0.9%) se reportan como operadas y 455.4 millones de pesos (99.1%) como probables. La entidad con el mayor monto de recuperaciones probables es el Instituto Mexicano del Seguro Social con 373.2 millones de pesos (81.9% del total), seguido de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con 64.4 millones de pesos (14.1% del total).

Las revisiones con el mayor monto de recursos recuperables se encuentran dentro la fiscalización efectuada al Instituto Mexicano del Seguro Social, en los conceptos de inversiones al Hospital General de Tecate, al de Medicina Familiar de Mexicali y al Hospital Rural de Ixtepec en el Estado de Puebla y la evaluación hecha a los apoyos para la atención de los pueblos indígenas.

En lo concerniente a los dictámenes de las 35 auditorías practicadas, es de llamar la atención que 11 de ellos tuvieron opinión negativa, 19 con salvedad y sólo 5 se emitieron con opinión limpia. De los 11 dictámenes negativos emitidos a este sector, ocho corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social y tres al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De los cinco dictámenes con opinión limpia, dos corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social y tres al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. A las revisiones efectuadas a la Comisión Nacional de Vivienda y al Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se le emitieron dictámenes con salvedad. Asimismo, en el único dictamen negativo que se ejecuta una multa fue en la revisión a los medicamentos de especialidades a nivel nacional al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto Mexicano del Seguro Social

Seguros, Servicios y Prestaciones (Auditoría 09-1-00GYR-07-1055). La Auditoría Superior de la Federación determinó excedentes de operación en los seguros de riesgos por 6 mil 961.0 millones de pesos, y de invalidez y vida por 27 mil 048.0 millones de pesos, mientras que se registraron déficits en el seguro de enfermedades y maternidad por 33 mil 428.0 millones de pesos y en el seguro de guarderías y prestaciones sociales por 381.0 millones de pesos.

De acuerdo con los Estados Financieros Dictaminados y la Valuación Actuarial de las Obligaciones Laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social, en 2009 el monto del valor presente de obligaciones totales del instituto fue de 1 billón 614 mil 918.0 millones de pesos, esto es, 67.3% superior al registrado en 2008 de 965 mil 528.0 millones de pesos.

Regulación y Supervisión de Guarderías (Auditoría 09-1-00GYR-06-0270). Se constató que el Instituto Mexicano del Seguro Social no realizó las acciones necesarias para que todos los particulares con los que contrata la prestación de los servicios de guardería cumplieran con la presentación de las fianzas de cumplimiento de las obligaciones de los contratos y de los seguros de responsabilidad civil, ni rescindió los contratos, en perjuicio de la seguridad de los menores.

No se estableció la coordinación entre las áreas centrales del Instituto y sus delegaciones, para una mejor operación del servicio de guardería. No programó visitas de supervisión con la periodicidad y cantidad establecidas a todas las guarderías, lo que no garantizó que se proteja el derecho de los menores a recibir un servicio con la calidad y seguridad necesaria; tampoco llevó el registro de quejas y sugerencias de los usuarios, ni proporcionó la asesoría correspondiente.

Servicios de Asesorías e Informática (Auditoría 09-1-00GYR-02-0459). Se constató la adjudicación del servicio sin que las bases de licitación ni el contrato especificaran el número y la naturaleza de los proyectos por realizar, las horas/hombre requeridas y los tiempos de duración, ni los métodos de estimación que se aplicarían, los cuales se acordaron posterior a la emisión del fallo y la firma del contrato, a pesar de que las bases de licitación señalaron que la herramienta de estimación habría de ser evaluada y acordada con el Instituto Mexicano del Seguro Social al inicio del contrato.

De los 34 proyectos revisados, se consideraron 1 millón 280 mil 943 horas base que, al aplicarles la metodología de estimación, dieron como resultado 2 millones 033 mil 479 horas/hombre ponderadas, lo que originó un incremento de 752 mil 536 horas (58.7% de más) equivalente a 177.4 millones de pesos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social no demostró llevar controles del personal asignado a cada proyecto, por lo cual no pudo asegurar que el número de horas/hombre estimadas y pagadas al prestador de servicios fueron efectivamente devengadas, que las horas estimadas fueron razonables, que no hubo recursos humanos con asignaciones excesivas y que no se reportó a una misma persona trabajando en dos o más actividades simultáneamente a tiempo completo.

Además, un proyecto no fue concluido ni se logró su objetivo debido a su cancelación, pagándose 5.7 millones de pesos, ello independientemente que se detectaron pagos por 605.9 miles de pesos sin justificarse.

Hospital General de subzona 34 Camas, en Tecate, Baja California (Auditoría 09-1-00GYR-04-0531). La Auditoría Superior de la Federación emitió un dictamen negativo a esta auditoría debido a que el análisis y diseño estructural no se ajustaron a los parámetros que establece la normativa aplicable. Asimismo, se solicitó la intervención de una tercera, la cual determinó el reforzamiento del inmueble, sin embargo, la contratista no efectuó el reforzamiento de acuerdo con lo especificado en el dictamen de seguridad estructural y en el proyecto correspondiente, sin que la contratista haya probado documentalmente las razones técnicas y científicas que lo justifique.

Se determinó también la falta de garantía de que la empresa contratista observara las disposiciones en materia de construcción, en los ámbitos, federal, estatal y municipal. Por su parte, el análisis y diseño del proyecto estructural y de reforzamiento, y los trabajos relacionados con el reforzamiento efectuado, no cumplen con las condiciones de seguridad mínimas requeridas que garanticen la estabilidad y seguridad estructural del inmueble, y la integridad de los usuarios.

Se constató la modificación del alcance del objeto del contrato sin que la entidad fiscalizada justificara documentalmente las razones técnicas, económicas y sociales; no se implementó el plan de aseguramiento de calidad para la ejecución del proyecto integral y los reportes de laboratorio no garantizan la calidad de los procesos ni de los materiales utilizados en la obra; y se omitió exigir a la contratista que las garantías de fabricación de los equipos de instalación permanente se constituyeran a su favor por el plazo pactado.

Hospital Rural 30 Camas, en Ixtepec, Puebla (Auditoría 09-1-00GYR-04-0540). Se emitió un dictamen negativo por parte de la Auditoría Superior de la Federación debido a que se detectaron pagos improcedentes por 2.6 millones de pesos; se determinó también que el Instituto no aplicó sanciones por 9.5 millones de pesos por incumplimiento del programa de obra autorizado por parte del contratista y porque no se revisaron los estudios geológicos y de mecánica de suelos, con objeto de que la proyectista determinara el tipo más adecuado de cimentación del inmueble.

La memoria de cálculo estructural, por su parte, carece del análisis y cálculo de la cimentación y de una la relación entre la cimentación y la estructura. Asimismo, la entidad fiscalizada omitió las acciones necesarias para que las memorias de cálculo que constituyen el proyecto estructural y la construcción del inmueble incluyeran la responsiva del director responsable de obra y del corresponsable en seguridad estructural. Además, no se garantizó que la empresa proyectista, en la elaboración de las memorias del proyecto 9 estructural, observara las disposiciones en materia de construcción, en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Unidad de Medicina Familiar 10 Consultorios, en Mexicali, Baja California (Auditoría 09-1-00GYR-04-0535). La Auditoría Superior de la Federación emitió un dictamen negativo debido a que no se aplicaron sanciones por 7.7 millones de pesos por incumplimiento del programa de obra autorizado por parte del contratista; y porque el Instituto no emprendió las acciones necesarias para

que las memorias de cálculo que constituyen el proyecto estructural y la construcción del inmueble, incluyeran la responsiva del director responsable de obra y del corresponsable en seguridad estructural.

No hubo garantía alguna de que la empresa contratista, en la elaboración de las memorias del proyecto estructural, observara las disposiciones en materia de construcción, en los ámbitos, federal, estatal y municipal.

Medicamentos de Especialidades a Nivel Nacional (Auditoría 09-1-00GYR-12-1160). La entidad de fiscalización Superior determinó que el Instituto Mexicano del Seguro Social no presentó la totalidad de las recetas solicitadas para su análisis, por un monto de 1.2 millones de pesos; además, se emitieron recetas por médicos que no se encuentran autorizados para tratar a pacientes con VIH/SIDA, y se determinó falta de evidencia en la entrega de los medicamentos a los derechohabientes, lo que se traduce en una falla grave en los sistemas de control interno. Lo anterior dio lugar a la emisión de un dictamen negativo.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Seguros, Prestaciones y Servicios (Auditoría 09-1-00GYN-07-1057). La Auditoría Superior de la Federación determinó que en el seguro de salud, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no dispuso de la información de la población derechohabiente en los servicios médicos de primero, segundo y tercer niveles de atención, ya que los sistemas de información estadística y de indicadores con que cuenta el instituto no le permiten identificar a la población usuaria del seguro de salud.

En cuanto a los indicadores que evaluó, la Auditoría Superior de la Federación determinó que la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos fue de 8.3, menor que el estándar de la Secretaría de Salud de 15.2; la mortalidad hospitalaria por 100 egresos fue de 3.0, menor que el estándar de la SS de 5.0; otorgó 3.6 consultas por médico general, menor que el estándar definido en igual o mayor que 4; proporcionó 2.8 consultas de especialidad, menor que el estándar de igual o mayor que 3; suspendió el 17.7% de las cirugías programadas por el personal médico, 2.7 puntos porcentuales más que su estándar de 15.0%.

En relación con el valor estándar de disponibilidad de enfermeras de al menos 2.90 por cada mil derechohabientes, registró un déficit de 5 mil 743 enfermeras, y operó con un déficit de 981 camas, al contar con 0.72 camas por cada mil derechohabientes, esto es, 0.12 menos que el estándar de la Secretaría de Salud. El Instituto certificó la calidad de 9 de las 30 unidades médicas comprometidas en su programa de trabajo, lo que equivale al 16.0% del total y lo ubica como la segunda institución con el porcentaje más bajo.

En el seguro de salud, en 2009 el Instituto registró ingresos por 38 mil 684.0 millones de pesos, monto insuficiente para garantizar el otorgamiento de los servicios de salud de su población derechohabiente, debido a que se registraron gastos por 48 mil 494.0 millones de pesos, lo que generó un déficit financiero de 9 mil 810.0 millones de pesos, el cual fue cubierto en su totalidad por el Ejecutivo Federal.

La Auditoría Superior de la Federación detectó que el instituto emitió y pagó 115 préstamos por un monto de 2.9 millones de pesos a trabajadores y pensionados que tienen inconsistencias en las fechas de ingreso y emisión del préstamo, en los que no fue posible precisar si cumplen con la antigüedad; y 35 expedientes de préstamos personales por un monto de 984.9 miles de pesos que no

cumplen con la antigüedad determinada en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Asimismo, se otorgaron 57 mil 093 préstamos a trabajadores y pensionados, por un total de 299.5 millones de pesos, que rebasaron los montos máximos establecidos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y se evidenció que otros 9 mil 989 préstamos rebasaron los montos máximos establecidos en las reglas de antigüedad por un total de 38.3 millones de pesos.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado careció de los sistemas de información y de indicadores para identificar y cuantificar a la población derechohabiente usuaria de los servicios turísticos y funerarios en 2009, por lo que desconoce su cobertura poblacional. Respecto de las tiendas y farmacias que administra el SuperISSSTE, en 2009 se registraron pérdidas netas de 32.0 millones de pesos, situación que contrasta con las utilidades de 87.0 millones de pesos obtenidas en 2008.

En 2009, el 84.0% de la población derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado encuestada manifestó estar satisfecha con los seguros, prestaciones y servicios recibidos, cifra inferior en 5.0 puntos porcentuales al 89.0% comprometido en el Programa Institucional 2007-2012. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado registró 711 quejas y 1,366 denuncias relacionadas con los seguros, prestaciones y servicios por parte de la población derechohabiente. En conjunto, las 2,077 quejas y denuncias recibidas representaron 1.8% más que las de 2008 y un crecimiento de 15.1% respecto de 2006, sin que se tenga evidencia de las acciones que realizó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para atender este incremento.

Regulación y Supervisión de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (Auditoría 09-1-00GYN-06-0302). La Auditoría Superior de la Federación emitió un dictamen negativo en esta auditoría, la cual también comprendió la verificación de las acciones realizadas para superar las debilidades del control interno identificadas en la revisión correspondiente a la Cuenta Pública de 2008, con lo cual, de alguna forma, se convierte en una revisión de seguimiento. De la revisión destacan irregularidades que ponen en riesgo la integridad física de los menores asistentes a las EBDI, mencionándose las siguientes: la entidad fiscalizada no identificó los riesgos en cuanto a procurar en todo momento la integridad de los menores; y no realizó acciones para verificar que los particulares cumplan con la presentación de las fianzas de cumplimiento de las obligaciones de los contratos y los seguros de responsabilidad civil.

En los contratos signados con particulares no se estableció la obligación de cumplir con las normas de protección civil federal, estatal y municipal y con las Normas Oficiales Mexicanas relativas a guarderías, lo cual no garantiza la integridad de los menores. Tampoco se estableció una coordinación adecuada entre las áreas centrales del instituto y sus delegaciones; no existió un programa de visitas de supervisión con la periodicidad y cantidad establecidas a todas las estancias, no se supervisaron la calidad y seguridad en la prestación de los servicios.

Construcción del Hospital General en Tultitlán, Estado de México (Auditoría 09-1-00GYN-04-0487). La Auditoría Superior de la Federación identificó siete resultados con presuntas irregularidades, de los cuales se consideraron atendidos cinco resultados y persistieron dos. Estas irregularidades se refieren a la realización de trabajos extraordinarios a los programados originalmente y por no cumplir con el alcance y objetivo del contrato, debido a que el proyecto

conlleva erogaciones adicionales. Derivado de lo anterior, el dictamen emitido por la Auditoría Superior de la Federación fue con salvedades.

Contratación para la administración y distribución de medicamentos (Auditoría 09-1-00GYN-02-0488). La Auditoría Superior de la Federación emitió un Dictamen con salvedad debido a que en la validación de emisiones con catálogo de firmas se encontraron irregularidades; no se tienen los registros actualizados de los medicamentos subrogados adquiridos por lo que no se surte adecuadamente el medicamento a los derechohabientes; los manuales de Organización y Procedimientos no están actualizados; existen diferencias en el medicamento y material de curación remitido al Hospital Regional “León” 356 mil 208 piezas que tienen un valor de 1.4 millones de pesos.

En ese mismo Hospital se detectó que no se recibieron 109 mil 081 piezas, aún cuando la Subdirección de Almacenes cuenta con las remisiones selladas y firmadas por la Jefa de la Farmacia y en esa misma institución se determinó un pago en exceso por 51.3 miles de pesos por pagar sin recibir 12 mil 884 piezas y se incumple con la cláusula del contrato de contar diariamente las existencias de medicamentos.

Efectivo, inversiones temporales y fondos de reserva (Auditoría 09-1-00GYN-02-0525). La Auditoría Superior de la Federación encontró como principales irregularidades que el ente auditado no tiene actualizados ni el manual de organización, ni los manuales de procedimientos; la Ley prevé la creación de una Unidad Administrativa Especializada en Inversiones que hasta la fecha, el ente auditado no ha creado.

En cuanto a la integración de las Cuentas Bancarias de Inversiones, 12 delegaciones estatales no aclararon los motivos del exceso en el número de cuentas bancarias, ni se remitió el soporte que acredite el avance en los procesos de depuración.

En la Confirmación de Saldos Bancarios, algunas instituciones bancarias privadas no dieron respuesta a la solicitud de la Auditoría Superior de la Federación; en los Contratos de Cuentas Bancarias, se observó falta de control para la custodia y resguardo de la documentación que sustenta la relación contractual con las instituciones bancarias para el manejo de las cuentas de inversión; y por último, respecto a la conciliación de las cuentas bancarias, el análisis demuestra que el ente auditado carece de políticas que normen los plazos o tiempos para aclarar las partidas en conciliación.

Comisión Nacional de Vivienda

Programa “Esta es tu Casa” (Auditoría 09-1-00HDB-02-0385). La Auditoría Superior de la Federación encontró que de los 84 subsidios otorgados en el Estado de Chihuahua por 3.2 millones de pesos, 29 de ellos no acreditan la propiedad de los inmuebles, esto sucedió debido a que la Comisión Nacional de Vivienda no supervisó la aplicación de los recursos.

En relación a la auditoría practicada al Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda, se determinó que el expediente del proveedor Intempo Sistemas Constructivos, S.A. de C.V., no contiene dictamen favorable de la adjudicación directa, asimismo, en el contrato adjudicado al proveedor Panelmod, S.A. de C.V. no se recabó la fianza que garantiza el cumplimiento del contrato.

La información generada en el padrón de beneficiarios de la Comisión Nacional de Vivienda no es confiable, puesto que de los 714 subsidios otorgados por la entidad ejecutora Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda, se realizaron 90 registros incorrectos, que ascienden a 7.4 millones de pesos; de la misma forma, en 29 casos los expedientes no están completos y se encontraron inconsistencias como el que a un beneficiario le otorgaron 2 subsidios federales provenientes de la Comisión Nacional de Vivienda, y en 2 casos más, no se comprueba la recepción de los materiales de construcción.

De las 296 “Solicitudes y Actas de Entrega-Recepción de subsidio federal por desastres naturales” que el Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda requirió a la Comisión Nacional de Vivienda, sólo proporcionaron 242 actas de entrega-recepción. También se constató que la Comisión Nacional de Vivienda no supervisó ni verificó que el subsidio federal se aplicara correctamente en las entidades ejecutoras, al no proporcionar éstas la información requerida, para acreditar que los beneficiarios cumplan con los requisitos establecidos.

La Auditoría Superior de la Federación detectó que la Comisión Nacional de Vivienda otorgó subsidios a 211 beneficiarios, por 4.8 millones de pesos, los cuales ya habían adquirido el subsidio federal para vivienda del Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Apoyos para la Atención de los Pueblos Indígenas (Auditoría 09-1-00AYB-02-0480). Para la revisión se fiscalizó la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en la modernización de caminos, puentes y accesos en el estado de Guerrero. En el transcurso de la auditoría se constató que las obras se ejecutaron al 100%; sin embargo, de los 165.0 millones de pesos liberados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no proporcionó evidencia documental sobre la aplicación de 209.7 miles de pesos.

En la auditoría que se ejecutó a la Secretaría de Energía por 33.0 millones de pesos que transfirió la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para beneficio de la población indígena con menor índice de desarrollo humano, 31.7 millones de pesos fueron enviados al Fondo para la Transición Energética y el Desarrollo Sustentable de la Energía y los 1.3 millones de pesos restantes se devolvieron a la Tesorería de la Federación por no haber sido aplicados en las consultorías proyectadas para 2009.

Para impulsar el desarrollo de los proyectos en beneficio de la educación Intercultural y bilingüe, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas aportó 48.1 millones de pesos y la Secretaría de Educación Pública recursos técnicos. La Secretaría de Educación Pública sólo ejerció 15.6 millones de pesos, sin incluir los rendimientos generados y los 32.5 millones de pesos restantes se reprogramaron para ejercerse en 2010. Cabe señalar que la Secretaría de Educación Pública no proporcionó evidencia documental a la Auditoría Superior de la Federación, que demuestre que dichos recursos presupuestados para 2009 quedaron devengados.

FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, a las entidades vinculadas con Funciones de Desarrollo Económico se les practicaron 212 auditorías, lo que representó una disminución de 7% respecto de las 228 efectuadas el año previo.

De las 212 auditorías practicadas, 83 fueron dictaminadas con opinión limpia (39.2%), 76 tuvieron opinión con salvedad (35.8%), 45 revisiones con opiniones negativas (21.2%), 3 con Abstención de Opinión (1.4%) y 5 no presentaron opinión (2.4%).

Lo anterior significa que casi 6 de cada 10 dictámenes emitidos fueron de opinión negativa o con salvedad. El 54.2% de los dictámenes limpios fueron emitidos en el sector Energía. PEMEX Exploración y Producción, Secretaria de Comunicaciones y Transportes y Comisión Federal de Electricidad fueron las entidades con mayor número de dictámenes limpios.

Sector Energía

La Auditoría Superior de la Federación practicó 97 auditorías al sector Energía, 1 revisión más que en el ejercicio anterior. Las auditorías practicadas al sector representaron el 45.8% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (212 revisiones) y el 10.3% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 (945 auditorías).

De las 97 auditorías practicadas por la ASF al sector Energía, 45 tuvieron un dictamen con opinión limpia, 32 con salvedades y 20 auditorías fueron dictaminadas de manera negativa, localizadas principalmente en PEMEX Exploración y Producción y PEMEX Refinación.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Comisión Federal de Electricidad cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Proceso de Construcción de Proyectos de Infraestructura Económica de Electricidad (**Auditoría: 09-1-18TOQ-07-1075**), excepto por los resultados de que a pesar de que la Comisión Federal de Electricidad alcanzó una cobertura de 96.8%, aún quedan por atenderse 3.4 millones de habitantes de la población nacional, sin que se estableciera una meta anual a fin de evaluar el resultado obtenido y tomar las medidas pertinentes para alcanzar la meta de cobertura.

Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad no estableció metas sobre competitividad ni cumplió con el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 de elevar la competitividad de la infraestructura, ya que la inversión realizada en esa materia se ubicó en el escenario inercial, el cual es el más bajo de los escenarios.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Comisión Federal de Electricidad no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en la gestión financiera de las erogaciones por Indemnizaciones por Servidumbre de Paso y Derechos de Vía (**Auditoría: 09-1-18TOQ-02-0519**), toda vez que de 11 juicios, por los que se realizaron 13 pagos, por 383,879.2 miles de pesos, en ocho por 329,782.0 miles de pesos el personal de la Comisión Federal de Electricidad no contestó la demanda inicial ni compareció a ninguna de las etapas del juicio lo que ocasionó daños al patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad.

En otros 11 juicios, cuyos pagos ascendieron a 159,895.4 miles de pesos, existieron omisiones en la atención y desahogo de los juicios en contra de la Comisión Federal de Electricidad; en siete por 124,220.9 miles de pesos los apoderados legales de la Comisión Federal de Electricidad contestaron la demanda inicial por la constitución de servidumbre de paso, pero dejaron de acudir a las subsecuentes etapas procesales, en dos juicios por 14,923.6 miles de pesos no se desahogaron las pruebas presentadas por Comisión Federal de Electricidad por falta de interés, y en dos casos por 20,750.9 miles de pesos no se presentaron las pruebas con las formalidades legales para la defensa de los intereses de la Comisión Federal de Electricidad.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Comisión Federal de Electricidad no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, adjudicación, contratación, ejecución y pago de las operaciones examinadas para la Rehabilitación y Modernización de la Central Geotermoeléctrica Cerro Prieto Unidad 5 (**Auditoría: 09-1-18TOQ-04-0225**), debido a que la entidad efectuó un pago en exceso de 304.7 miles de dólares (3,979.0 miles de pesos) por errores aritméticos.

Se excedió en 4,593.7 miles de dólares (59,987.9 miles de pesos) y 29,911.3 miles de pesos el presupuesto autorizado debido a la improcedencia de pagos motivados por la resolución de un perito independiente, ya que el monto del contrato fue de 27,475.8 miles de dólares y sin embargo, se observó que la entidad fiscalizada formalizó un convenio mediante el cual se amplió el plazo de ejecución en 530 días naturales y el monto ascendió a 32,069.5 miles de dólares y 29,911.3 miles de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que Petróleos Mexicanos y P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la gestión financiera de PEMEX Finance, Ltd. (**Auditoría: 09-1-18T4I-02-0438**), respecto de las operaciones examinadas de los recursos destinados al programa de financiamiento estructurado en el que participaron en 2009, como se precisa en los resultados donde destacan los siguientes: un exceso en la deuda subordinada que PEMEX Finance, Ltd., tiene con PEMEX Exploración y Producción por 109,264.1 miles de dólares, equivalentes a 1,426,847.1 miles de pesos; utilidades retenidas por 105,562.0 miles de dólares, equivalentes a 1,378,502.0 miles de pesos, que Petróleos Mexicanos no ha recuperado, las cuales en contrapartida, significan un costo mayor para PEMEX Exploración y Producción en la misma magnitud; exceso en la cuenta de inversión por 51,213.4 miles de dólares, equivalentes a 668,781.0 miles de pesos, que correspondieron al excedente en la “cuenta de liquidez” al 31 de diciembre de 2009, relacionada con los bonos vigentes.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Exploración y Producción no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al registro contable de la Reserva para Contingencias Ambientales (**Auditoría: 09-1-18T4L-02-0386**), como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: PEMEX Exploración y Producción no conoce la totalidad de áreas contaminadas, por lo que el importe registrado en el rubro de “Reserva para contingencias ambientales”, por un monto de 2,398,560.0 miles de pesos, no muestra el pasivo real que representaría llevar a cabo las acciones de remediación y saneamiento de suelos y presas contaminadas; además, no se tiene elaborado un plan o programa estratégico de remediación específico con fechas programadas, para llevar a cabo las acciones de remediación, elaboración de estudios de caracterización, de evaluación de riesgo ambiental, investigaciones históricas y propuestas de remediación, con base en el riesgo del daño causado; no cumplió con las acciones de remediación de manera oportuna (rezago por más de 50 años); de 590 sitios que presentó Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desconoce su costo de remediación y no están registrados, lo que representan un pasivo oculto no reconocido en la “Reserva para contingencias ambientales”.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Exploración y Producción no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Aseguramiento de la Integridad y Factibilidad del Sistema de Transporte de Hidrocarburos por Ductos del Sistema 1 (**Auditoría: 09-1-18T4L-04-0561**), como se precisa en los resultados que se refieren principalmente a que la residencia de obra autorizó indebidamente el pago de las 21 estimaciones por un importe de 687,493.3 miles de pesos, debido a que la documentación comprobatoria con la que se soportó la

ejecución de los trabajos incumplió con los requisitos establecidos en el contrato o las disposiciones normativas aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Exploración y Producción, a través de la Unidad de Perforación y Mantenimiento de Pozos, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los Contratos de Arrendamiento de Plataformas de Perforación (**Auditoría: 09-1-18T4L-04-0369**) respecto a la planeación del proyecto ya que el estudio de factibilidad previsto en el artículo 12 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público no se realizó correctamente, lo que favoreció el arrendamiento puro, cuando en realidad el arrendamiento con opción a compra resultaba más favorable a los intereses de la entidad, asimismo se realizaron pagos por movilización y desmovilización de la plataforma cuando en realidad no lo requería por encontrarse en el sitio de ejecución de los trabajos.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Exploración y Producción no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los Procesos de Licitación y Construcción (**Auditoría: 09-1-18T4L-04-0751**), al realizar los pagos siguientes: 80,000.0 miles de pesos por inadecuada formalización de contratos, debido a la falta de documentación; 430,571.7 miles de pesos por falta de documentación comprobatoria de las erogaciones; se detectó un probable daño o perjuicio o ambos al patrimonio de PEMEX Exploración y Producción por un monto de 155,093.6 miles de pesos, por no presentar la documentación que acredite la ejecución de los servicios o actividades; 44,198.0 miles de pesos, por la ejecución de los servicios prestados por el Instituto Mexicano del Petróleo; 43,326.4 miles de pesos, por montos no ejercidos; 41,843.5 miles de pesos, por el pago de horas hombre trabajadas y por trabajos que no corresponden al objetivo del contrato; 74,502.6 miles de pesos por falta de autorización o justificación de las erogaciones; 35,000.0 miles de pesos, por no presentar la documentación en el dictamen técnico que sustentó el monto requerido por cada uno de los trabajos incluidos; 35,383.6 miles de pesos, por falta de convenio o documento legal que sustente las órdenes de servicio que excedieron el monto total del contrato; 75,007.0 miles de pesos por pagos improcedentes o en exceso, debido a la falta de documentación que acredite la ejecución de los servicios prestados; y 317.5 miles de pesos por inadecuada aplicación de penas y sanciones.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Exploración y Producción, a través de la Subdirección Región Norte, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la Rehabilitación y/o Construcción de Infraestructura y de Ductos en los Campos Arenque y/u otros y Tajín y/u otros del Activo Integral Poza Rica-Altamira (**Auditoría: 09-1-18T4L-04-1122**), respecto a la planeación, programación, y presupuestación de las operaciones examinadas, donde destacan los pagos improcedentes de 164,875.4 miles de pesos, debido a la incorrecta cuantificación de volúmenes de obra en diversos conceptos y que se incumplió con la especificación relativa al suministro y colocación de motocompresoras.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el desempeño de PEMEX Petroquímica no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en el Programa de Producción de Petróleo, Gas, Petrolíferos y Petroquímicos, Indicador Producción de Petroquímicos (**Auditoría: 09-1-18T4O-07-0359**), como se precisa en los resultados que se refieren principalmente a obsolescencia de sus plantas; incumplimiento de sus metas; complejos petroquímicos sin operar; personal improductivo que no se encuentra realizando las labores para las cuales fue contratado; exceso de personal en los procesos productivos, y falta de inversión en proyectos productivos, por lo que esta situación se refleja en los resultados de operación negativos presentados por la entidad auditada.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada PEMEX Petroquímica no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Sostentamiento de la Capacidad de Producción del Tren de Aromáticos II, en el Complejo Petroquímico Cangrejera (**Auditoría: 09-1-18T4O-04-0793**), como se precisa en los resultados que se refieren principalmente a: errores aritméticos; obra no ejecutada; estimaciones que no se acompañaron de los documentos que comprueben el pago de los trabajos; trabajos de reparación que debieron ser realizados por cuenta y cargo de la contratista; ajustes de costos sin justificación; y trabajos ejecutados con deficiencias de calidad.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Refinación no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en relación con las Demoras Pagadas para el Almacenamiento de Productos (**Auditoría: 09-1-18T4M-02-0445**), como se precisa en los resultados donde destacan los siguientes:

El exceso del tiempo establecido en el contrato (36 horas) en la carga y descarga de productos petrolíferos por diversos motivos, sin que se cuente con la documentación de las áreas operativas que justifique los hechos que sustentan el origen de las causas de las demoras pagadas en la estadía de buque tanques por un importe de 653,920.4 miles de pesos (100% de la muestra).

Por lo que se refiere al importe de 649,981.2 miles de pesos, pagado en 2009 a PMI, incluyó demoras generadas en ejercicios anteriores (de 2006 a 2008), por 548,771.7 miles de pesos, de las cuales se pagaron 404,997.6 miles de pesos de 2008, 143,539.0 miles de pesos de 2007 y 235.1 miles de pesos de 2006, y 101,209.5 miles de pesos se generaron durante el ejercicio de 2009.

No se cuenta con un procedimiento que regule la metodología para determinar y calcular la estadía y tiempos de las demoras pagadas a PMI Trading, LTD., y a PEMEX Exploración y Producción.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX-Refinación no cumplió las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación, ejecución y pago respecto de las operaciones examinadas en el Proyecto Minatitlán Paquete 2 Planta de Servicios Auxiliares, Planta de Tratamiento de Aguas Amargas y Obras de Integración (**Auditoría: 09-1-18T4M-04-0370**), como se precisa en los resultados donde se destacan los siguientes: deficiencias en la planeación de las obras que propiciaron incrementos en el monto y plazo; incorrecta integración de la propuesta ganadora; modificaciones al contrato y sus anexos; autorización de precios unitarios improcedentes o mal integrados; pagos en exceso, improcedentes o injustificados, así como deficiencias en el cálculo de los ajustes de costos.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX Refinación no cumplió las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación, ejecución y pago respecto de las operaciones examinadas en el Proyecto Minatitlán Paquete 3 Planta Combinada, Planta Hidrosulfuradora de Diesel y Planta Catalítica No. 2 (**Auditoría: 09-1-18T4M-04-0371**), como se precisa en los resultados donde se destacan los siguientes: no se contó con los estudios previos terminados, lo que originó modificaciones en el proyecto; por medio de convenios se modificaron algunas especificaciones técnicas que cambiaron las condiciones originales que formaron parte de la licitación y no debieron haberse negociado; se pactó un convenio donde se reprogramaron las actividades como consecuencia del reconocimiento de conceptos que ya eran parte del alcance del contrato; se reconocieron ajustes de costos mediante lineamientos acordados entre la entidad, la contratista y un perito, sin cumplir la normativa vigente de emplear los emitidos por la SFP; asimismo, dicho ajuste de costos sólo era aplicable para los

metales aluminio y cobre no así para el acero, y se otorgó indebidamente un anticipo del 100.0% a la obra pendiente por ejecutar.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX-Refinación no cumplió las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación, ejecución y pago respecto de las operaciones examinadas en el Proyecto Minatitlán Paquete 4 Planta Hidrodesulfuradora de Gasóleos, Planta de Hidrógeno y Planta Recuperadora de Azufre (**Auditoría: 09-1-18T4M-04-0372**), como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde se destacan los siguientes: incrementos en el monto y el plazo programados; otorgamiento indebido de anticipos al contrato a precio alzado por el 100% de los trabajos pendientes de ejecutar por incapacidad financiera de la contratista; modificaciones al modelo de contrato; contratación de un despacho para la solución de controversias; reconocimiento y pago de ajuste de costos y gastos no recuperables improcedentes; celebración de contratos extraordinarios para el reconocimiento de trabajos considerados en el contrato a precio alzado y devolución de penas convencionales.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que PEMEX-Refinación no cumplió las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación, ejecución y pago respecto de las operaciones examinadas en el Proyecto Minatitlán Paquete 5 Planta de Coquización Retardada, Planta de Gas Asociada, Planta Regeneradora de Amina y Planta Hidrodesulfuradora de Naftas (**Auditoría: 09-1-18T4M-04-0373**), como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde se destacan los siguientes: incrementos en el monto y el plazo programados; modificaciones al modelo de contrato; contratación de un despacho para la solución de controversias que son responsabilidad de la SFP; reconocimiento de ajuste de costos y gastos no recuperables improcedentes; celebración de contratos extraordinarios para el reconocimiento de trabajos ya contemplados en el contrato a precio alzado y devolución de retenciones por atraso en el programa de obra.

Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

La ASF practicó 16 auditorías al sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las cuales representaron 7.5% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (212 revisiones) y 0.74% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 (945 auditorías).

De las auditorías practicadas por la ASF al sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 7 tuvieron un dictamen de opinión con salvedad, 4 de opinión limpia, 4 con opinión negativa y 1 con abstención de opinión. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación acaparó todos los dictámenes de opinión negativa.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con el objetivo de Protección al Patrimonio del Sector Rural (**Auditoría: 09-0-08100-07-1112**) al apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos para reincorporarlos a sus actividades productivas en el menor tiempo posible, ante la ocurrencia de contingencias climatológicas atípicas, relevantes, no recurrentes e impredecibles, mediante la contratación del seguro agrícola y pecuario catastrófico. Los resultados con observación, se refieren principalmente a lo siguiente:

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación sólo dispuso de 13 (81.3%) de los 16 padrones de productores que se vieron beneficiados con las indemnizaciones que

cubrieron los seguros agrícolas y pecuarios catastróficos contratados en ese año; y los 13 padrones de beneficiarios proporcionados no tuvieron homogeneidad en el tipo de información capturada en los mismos, ya que cumplieron en promedio con 7 (70.0%) de los 10 requisitos mínimos que establecía la normativa.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no dispuso de la información para determinar: la población objetivo del Programa de Atención a Contingencias Climatológicas; el tiempo en el que los productores de bajos ingresos se reincorporaron a sus actividades productivas mediante el pago de la indemnización correspondiente, y los criterios que deben considerarse para la reincorporación de los productores a su actividad productiva.

En las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no se establecieron las atribuciones, responsabilidades, actividades, procedimientos, lineamientos y criterios que utilizó la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para validar y autorizar la superficie y unidades animal remitidas por las entidades federativas, para el otorgamiento de los apoyos con los que se contratarían los seguros agrícolas y pecuarios catastróficos.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el desempeño de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y su Delegación Estatal Tlaxcala no cumplió con las disposiciones normativas aplicables para converger y optimizar los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios, reduzcan la pobreza y eleven el nivel de vida de los productores que integran el Ejido de San Luis Huamantla, en el Estado de Tlaxcala (**Auditoría: 09-0-08100-07-0247**) como se precisa en los resultados con observaciones que se presentan a continuación, y se refieren principalmente a:

De 16 dependencias y entidades que en el ejercicio fiscal 2009 tuvieron a su cargo programas agropecuarios, se identificó que 5, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Fideicomiso de Riesgo Compartido, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, el Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura y la Secretaría de la Reforma Agraria, operaron un total de 26 programas y que de éstos, 22 (84.6%) eran susceptibles de aplicarse en el Ejido de San Luis Huamantla, de los cuales 8 (36.4%) fueron ejecutados en el ejido. La participación de los programas fue marginal y se presentaron duplicidades, ya que algunos ejidatarios recibieron más de un apoyo. Además, existe desconocimiento de los programas, por la falta de difusión y capacitación. Por lo anterior, no se logró la concurrencia de los programas agropecuarios en el Ejido de San Luis Huamantla, para incrementar el acceso de su población a los servicios en el medio rural; reducir su pobreza, y elevar su nivel de vida.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el desempeño de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no avanzó en la consecución del objetivo de lograr que la agroindustria de la caña de azúcar se consolide como un sector estratégico para el desarrollo regional y nacional, contenido en el Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar (**Auditoría: 09-0-08100-07-0260**), como se precisa en los resultados que se refieren principalmente a:

La no acreditación de la formalización del Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar; falta de articulación de las dependencias involucradas para la realización del objetivo del programa; no hay un seguimiento en los avances de las acciones del programa; los recursos con los que opera el Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar no están definidos de manera integral, ya que opera con un esquema de administración sectorial tradicional; los

programas referentes a la industria azucarera se siguen implementando con una lógica sectorial y dispersa. El programa no ha iniciado su tarea de integrar la acción gubernamental para consolidar una industria integrada y competitiva.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural “Organízate” (**Auditoría: 09-0-08100-02-0347**), como se precisa en los resultados que se presentan, donde destacan los siguientes: las Reglas de Operación permiten a las organizaciones utilizar hasta un 30.0% de los apoyos para cubrir sus gastos operativos, sin embargo, el Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil prohíbe que los apoyos públicos se destinen a cubrir el gasto corriente de las mismas. También se determinó una asignación discrecional del monto de los apoyos, ya que existe opacidad y subjetividad en los criterios de evaluación; 14 organizaciones recibieron apoyos adicionales a los ya autorizados, mediante adenda, sin que existan criterios para su asignación, ni normativa que regule este procedimiento; falta de documentación comprobatoria, sin requisitos fiscales, con fecha anterior a la vigencia de los convenios de concertación, o bien, que amparan gastos no permitidos, por 19,366.5 miles de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir una opinión sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural (**Auditoría: 09-0-08100-07-0003**) toda vez que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no estableció metas ni reportó resultados para medir el cumplimiento del objetivo del programa de incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de la población rural y pesquera; no identificó, ni cuantificó la población y las unidades económicas rurales objetivo del programa, en incumplimiento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Tampoco dispuso de mecanismos de supervisión y seguimiento de los proyectos apoyados, ni de evaluaciones del programa para retroalimentar el proceso de planeación.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la asignación, registro y pago de los apoyos que son otorgados por medio del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria—Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (**Auditoría: 09-0-08100-02-0353**), respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación, entre los que destacan: la diferencia de 182,832.5 miles de pesos entre el importe presentado en el auxiliar presupuestal y el monto soportado por la base de datos de beneficiarios apoyados por el Programa; los 6,429 casos en los que se pagaron en exceso 136,650.1 miles de pesos por error en la estratificación de los productores; los 33,494 casos en los cuales el número de vientres a apoyar no fue determinado conforme al cálculo de la capacidad de carga animal, e igualmente ocasionó pagos en exceso por 83,038.3 miles de pesos; lo relativo a los 189,817.8 miles de pesos de pagos indebidos, toda vez que se encontraban duplicados o el beneficiario ya había fallecido, y los 13,287.9 miles de pesos de recursos no ejercidos que no han sido reintegrados a la TESOFE por diversos Agentes Técnicos con los que se suscribieron convenios de concertación para diversas actividades relacionadas con la operación del programa.

Sector Comunicaciones y Transportes

La Auditoría Superior de la Federación practicó 54 auditorías al sector Comunicaciones y Transportes, 7 revisiones más que en el ejercicio anterior, lo que implicó un incremento de 14.9%.

Las auditorías practicadas al sector representaron el 25.47% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (212 revisiones) y el 5.71% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 (945 auditorías).

De las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación al sector Comunicaciones y Transportes, 4 de cada 10 tuvieron un dictamen con opinión limpia y 5 con opinión negativa o con salvedad. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes fue la entidad fiscalizada con mayor número de dictámenes con opinión limpia (11) y esta misma dependencia fue la que registró también el mayor número de dictámenes negativos (6).

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en relación con las acciones de Construcción y Conservación del Sistema Carretero Nacional (**Auditoría: 09-0-09100-07-1076**), cumplió razonablemente con las disposiciones normativas aplicables respecto de los propósitos de la política pública carretera en términos de ampliar la cobertura y mantener en condiciones de transitabilidad la red federal libre de peaje, alimentadora y caminos rurales, excepto por los resultados que se refieren a lo siguiente:

Respecto del objetivo de ampliar la infraestructura carretera, se determinó que en cuanto a la meta de construir y modernizar 13,242.7 km correspondientes a 100 proyectos carreteros que se establecieron en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, la entidad fiscalizada al 2009, puso en operación 4,217.3 km, lo que representó un avance del 31.8% del total; en tanto que, 5,486.2 km se encontraban en proceso de construcción, el 41.4%; 1,014.9 km estaban en proceso de licitación, el 7.7%, y 2,524.3 km estaban en la fase de preparación, el 19.1% del total.

En relación con la meta sexenal establecida en el Programa Nacional de Infraestructura de construir 4,638.9 km de carreteras de medias especificaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al 2009 puso en operación una longitud de 596.0 km, lo que representó un avance de 12.8%. En cuanto a la meta de modernizar 8,603.8 km de esas carreteras, la dependencia a ese año logró un avance de 42.1% equivalente a 3,621.3 km.

En resumen, se constató que al 2009, de una longitud total de 254,141.6 km del Sistema Carretero Nacional, el 35.9% equivalente a 91,273.6 km, registraron condiciones físicas buenas; el 39.6% correspondiente a 100,620.0 km, se encontraban en condiciones aceptables; y el 24.5% que representó 62,248.0 km, se encontraban en estado físico deficiente.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que las Medidas de Ahorro y Ajuste Presupuestario realizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (**Auditoría: 09-0-09100-07-1131**) no generaron los beneficios previstos para la dependencia en sus programas prioritarios de infraestructura en incumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que los ahorros generados deberán destinarse al ejecutor de gasto que los generó en gasto de inversión en infraestructura.

En contravención a lo que establece el artículo 61, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los montos de las reducciones efectuadas por las medidas de ahorro no fueron canalizados a los programas prioritarios de la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes; no se atendió lo señalado en el artículo segundo transitorio, fracción VI, de dicho ordenamiento, toda vez que la dependencia no solicitó recursos del Ramo 23 "Previsiones Salariales y Económicas" para ampliar el gasto de inversión en infraestructura; y se incumplió lo dispuesto en el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido de que las reducciones realizadas por el ajuste

presupuestario afectaron el capítulo 6000 “Obras Públicas” para ampliar las erogaciones en los capítulos 1000 “Servicios Personales”, 3000 “Servicios Generales” y 8000 “Participaciones de ingresos, aportaciones federales, aportaciones y gasto reasignado”.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el desempeño de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables del Fideicomiso del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones (**Auditoría: 09-0-09100-07-0521**), como se precisa en los resultados que se refieren principalmente a la insuficiencia de acciones para lograr el cumplimiento del objeto para el que fue creado el Fideicomiso, a pesar de contar con la disponibilidad de recursos, ya que desde su constitución en 2002 sólo se ha aprobado un programa con dos proyectos (uno en 2005 y otro en 2006), los cuales no se han concluido y no se han aprobado nuevos proyectos de cobertura social que contribuyan a los fines para los cuales fue creado el Fideicomiso, ni se ha cubierto el total de las localidades comprometidas en los contratos establecidos para tal efecto; los indicadores de desempeño que maneja el fideicomiso no permiten medir el grado real de cobertura, penetración y diversidad de servicios de telecomunicación entre la población objetivo; además, existen incumplimientos en las obligaciones de los contratos celebrados con el concesionario por deficiencias en la instalación de líneas, por lo que se recomienda valorar la renovación de los conceptos de cobertura y penetración en servicios de telecomunicación en un tiempo determinado o, en su caso, evaluar la conveniencia de su extinción.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no ejerció sus atribuciones respecto del objetivo de conducir la política pública de radiodifusión en términos de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y competitividad de los servicios de radio y televisión abiertos (**Auditoría: 09-0-09100-07-1067**), como se precisa en los resultados donde destacan los siguientes:

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes no instrumentó un sistema para evaluar el desempeño con indicadores para evaluar los resultados de la conducción de la política de radiodifusión ni estableció indicadores en la Matriz del Marco Lógico alineados con los objetivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012.

La Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión no dispuso de un programa de trabajo en materia de radiodifusión en el que se incluyeran los objetivos, metas, estrategias y prioridades; así como, la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, lo que limitó la evaluación de las acciones realizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para conducir la política y desarrollar los servicios de radio y televisión abiertos.

En cuanto al objetivo de ampliar la cobertura de los servicios de radiodifusión, en 2009, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no instrumentó acciones para incrementar la cobertura geográfica en aquellas zonas del país que carecieron de esos servicios. Además, no dispuso de la información sobre la instrumentación de las políticas y estrategias de los servicios de radiodifusión, ni de un diagnóstico para evaluar la cobertura de esos servicios, en beneficio de la población del país.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no cumplió con las disposiciones normativas aplicables correspondientes a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación, y ejecución del Proyecto

Carretero Atlacomulco-Palmillas (**Auditoría: 09-0-09100-04-0507**), debido a los resultados siguientes:

En relación con el contrato de obras públicas núm. 8-Ø-CE-A-589-W-0-8, se observó que el Centro SCT Estado de México no solicitó a la contratista la devolución del saldo del anticipo pendiente de amortizar por 14,994.2 miles de pesos. Se detectó que el Centro SCT Estado de México, por conducto de su residencia de obra, autorizó un pago en exceso en el contrato de servicios relacionados con las obras públicas núm. 9-Ø-CE-A-546-Y-0-9 por un monto de 191.3 miles de pesos. De igual modo, en el contrato de servicios relacionados con las obras públicas núm. 9-Ø-CE-A-612-Y-0-9, el Centro SCT Estado de México, por conducto de su residencia de obra, autorizó a la empresa de supervisión externa un pago en exceso de 480.1 miles de pesos. Adicionalmente, se observó que el Centro SCT Estado de México, por conducto de su residencia de obra, no aplicó correctamente la penalización por el incumplimiento al programa de obra pactado en el contrato de obras públicas núm. 8- Ø-CE-A-589-W-0-8.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el informe del Resultado de la Revisión de Situación Excepcional, presentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyo objetivo consistió en requerir bajo la modalidad Situación Excepcional para que proceda a realizar una revisión sobre el incumplimiento del marco jurídico en cuanto al control de doce empresas subsidiarias del Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V. (**Auditoría: 09-0-09100-00-1162**), se efectuó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, fracción I, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y con información de la que es responsable la entidad fiscalizada.

Una vez realizado el análisis del informe y sus anexos, la Auditoría Superior de la Federación analizará la procedencia o no de practicar una auditoría sobre el incumplimiento del marco jurídico, relativo al control de doce empresas subsidiarias del Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V., en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el informe del Resultado de la Revisión de Situación Excepcional, presentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyo objetivo consistió en requerir bajo la modalidad Situación Excepcional para que proceda a realizar una revisión sobre el proceso de licitación pública para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico en el segmento 1710-1770/2110-2170 MHz (**Auditoría: 09-0-09100-00-1148**) se efectuó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, fracción I, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y con información de la que es responsable la entidad fiscalizada.

Una vez realizado el análisis del informe y sus anexos, la Auditoría Superior de la Federación analizará la procedencia o no de practicar una auditoría sobre el proceso de licitación pública, relativo al otorgamiento de concesiones para el segmento 1710-1770/2110-2170 MHz, en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no cumplió con las disposiciones normativas aplicables respecto de los propósitos de la política pública de los servicios de radiodifusión en términos de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y competitividad de esos servicios (**Auditoría: 09-0-09D00-07-0069**), como se precisa en los resultados donde destacan los siguientes:

En cuanto al objetivo de ampliar la cobertura de los servicios de radiodifusión, en 2009, la Comisión Federal de Telecomunicaciones no cumplió la meta de beneficiar al 1.76% de habitantes de la población total del país, lo que significó que 1,817.4 miles de personas no tuvieran acceso a una nueva señal de radiodifusión, debido a que en ese año no se otorgó ninguna concesión o permiso para proporcionar esos servicios.

Respecto del objetivo de mejorar la calidad de los servicios de radiodifusión se determinó que la entidad fiscalizada no dispone de información sobre los resultados de mediciones de calidad de los Centros SCT, del periodo 2006-2008. Asimismo, se verificó que si bien la Comisión Federal de Telecomunicaciones y los Centros SCT realizaron en 2009 un total de 100,628 mediciones a los parámetros de calidad de los servicios de radiodifusión, 5,590 correspondieron a mediciones realizadas en la Ciudad de México, y 95,038 las realizaron los Centros SCT en las entidades federativas, y determinaron un total de 211 irregularidades, (130 para la Ciudad de México y 81 para los Centros SCT en el país), no se efectuó ningún procedimiento de sanción para corregir las deficiencias encontradas.

En términos de promover la competitividad de los servicios de radiodifusión, se constató que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no contó con los indicadores y parámetros que permitieran la evaluación; y no realizó acciones para incrementar el número de empresas de radiodifusión a fin de promover la competitividad en la prestación de los servicios de radio y televisión abiertos en el país.

La entidad fiscalizada no realizó las acciones necesarias para formular el programa de concesionamiento de bandas de frecuencias de radiodifusión, lo que hubiera permitido una mayor utilización del espectro radioeléctrico para otorgar nuevas concesiones para la operación de los servicios de radio y televisión abiertos.

Sector Economía

La Auditoría Superior de la Federación practicó 9 auditorías al sector Economía, 3 auditorías menos que en la revisión del ejercicio anterior. Las auditorías practicadas al sector representaron 4.25% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (212 revisiones) y 0.95% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 (945 auditorías).

De las 9 auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación al sector Economía, destaca: 1 dictamen con opinión limpia, 4 con opinión con salvedad y 1 con opinión negativa (Secretaría de Economía).

La Auditoría Superior de la Federación emitió 6 dictámenes a la Secretaría de Economía: 1 de opinión negativa, 3 con salvedad, una con abstención de opinión y una más sin opinión.

La Auditoría Superior de la Federación se abstuvo de emitir una opinión sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (**Auditoría: 09-0-10100-07-0040**), toda vez que la Secretaría de Economía no estableció mecanismos de medición, ni dispuso de información confiable, oportuna y suficiente, para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de otorgar apoyos a proyectos productivos por medio del acceso al financiamiento y servicios de capacitación, comercialización, gestión empresarial y desarrollo tecnológico a los emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela y tractoras para promover su creación, desarrollo y consolidación, a fin de contribuir a la generación de empleos, por lo que no atendió las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria, en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, así como en las Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa 2009.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Industrias Pesadas y Alta Tecnología, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (**Auditoría: 09-0-10100-02-0337**), como se precisa en los resultados que se presentan donde destacan los siguientes: en los apoyos Tipo B, se realizó el cálculo para otorgar el monto por apoyo máximo a los beneficiarios, el cual se aplicó por planta productiva y no por empresa tal y como lo establecen las Reglas de Operación, lo que limitó la entrega de más apoyos a beneficiarios, ya que una empresa puede tener más de una planta productiva, situación que demostró opacidad en el otorgamiento de 853,268.2 miles de pesos. En relación con los apoyos Tipo C, se constató que otorgaron apoyos por 250,000.0 miles de pesos antes de tener los certificados de destrucción correspondientes, aunado a la falta de indicadores que permitieran evaluar los proyectos Tipo C a fin de determinar la eficiencia, eficacia, economía y transparencia con que se llevó a cabo la entrega de los apoyos, así como su proyección y seguimiento.

Sector Trabajo y Previsión Social

El Sector Trabajo y Previsión Social fue objeto de 4 auditorías: dos de desempeño que representan el 50.0% del total en el sector, una especial (25.0%) y una financiera y de cumplimiento (25.0%). Todas practicadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, de los dictámenes emitidos por la Auditoría Superior de la Federación al sector Trabajo, 1 fue opinión limpia, 2 con salvedad (50%) y hubo una abstención de opinión. Ninguna revisión fue dictaminada con opinión negativa.

La Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales el desempeño de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en relación con el Programa de Apoyo al Empleo (**Auditoría: 09-0-14100-07-0125**), cumplió razonablemente con las disposiciones normativas aplicables al objetivo de contribuir a generar un mayor funcionamiento del mercado de trabajo mediante el impulso y puesta en operación de políticas activas de empleo que propicien condiciones favorables para la vinculación de la oferta y la demanda de empleo y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios, excepto por los resultados que se refieren principalmente a que:

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no acreditó haber practicado estudios y formulado planes y proyectos en los que se incluya un diagnóstico integral de necesidades de mediano y largo plazos, a fin de impulsar la ocupación en el país y contribuir a generar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, como lo mandata el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no estableció mecanismos de medición para evaluar la cobertura e impacto de las acciones del Programa de Apoyo al Empleo. Con la auditoría se determinó que en 2009 el programa atendió a 325,119 beneficiarios y colocó a 187,581 personas, por lo que la cobertura de personas atendidas fue de 6.6%, y la de las personas colocadas, de 3.8%, respecto de las 4'901,755 personas establecidas como población objetivo en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo.

La Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir una opinión respecto de la implementación y destino del “Préstamo para Políticas de Desarrollo Económico en Respuesta a la Crisis Mundial” (**Auditoría: 09-0-14100-06-0295**), toda vez que no fue posible determinar la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales

La Auditoría Superior de la Federación practicó 20 auditorías al sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, 1 auditoría más que en la revisión del ejercicio anterior, lo que implicó un aumento de 5.3%. Las auditorías practicadas al sector representaron el 9.4% del total revisado en el bloque funcional de Desarrollo Económico (212 revisiones) y el 2.1% de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 (945 auditorías).

De las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación al sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, 6 tuvieron dictamen con opinión limpia (30.0%) y 7 tuvieron opinión negativa, igual número de dictámenes con salvedad.

Comisión Nacional del Agua fue la entidad con mayor número de dictámenes con opinión limpia (6) y esta misma entidad fue la que registró también el mayor número de dictámenes negativos (3). Cabe mencionar que 5 de los 6 entes revisados ninguno tuvo una opinión limpia a excepción de Comisión Nacional del Agua.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no cumplió con el objetivo de conservar los ecosistemas de manglar y su biodiversidad (**Auditoría: 09-0-16100-07-0148**), mediante su preservación, protección y restauración, objetivo que se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

Se verificó que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no dispuso de información suficiente respecto de las implicaciones ambientales determinadas por los promoventes en las Manifestaciones de Impacto Ambiental, a fin de determinar las medidas compensatorias y de mitigación más efectivas, ya que la guía para la elaboración de la Manifestaciones de Impacto Ambiental no es obligatoria, lo que ocasiona que los promoventes integren las Manifestaciones de Impacto Ambiental de forma heterogénea dificultando su inspección ambiental.

Se determinó que, a pesar de que el 71.8% (552,692.2) de las 770,057.0 hectáreas de manglar registradas en el país se encuentra bajo esquema de protección mediante 30 Áreas Naturales Protegidas, 58 Sitios Ramsar y 42 Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, se registró una pérdida de 1,559.1 hectáreas de mangle, superficie que representó el 1.4% de las 111,949.0 hectáreas de manglar que se degradaron en el periodo 2005-2009, lo que significó una pérdida promedio anual de 27,985.8 hectáreas.

Se determinó que las incongruencias e inconsistencias entre la normatividad ambiental fueron determinantes en la afectación de los manglares, ya que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autorizó cambios de uso de suelo en terrenos forestales con vegetación de manglar, debido a que su autorización se fundamentó en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; mientras que, de acuerdo con la Ley General de Vida Silvestre, ese tipo de especies debe regularse por esta ley, al corresponder a especies en categoría de protección especial listada en la NOM-059-SEMARNAT-2001, por lo que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no le es aplicable.

Se constató que los resultados obtenidos fueron consecuencia de la ausencia de una estrategia específica y coordinada entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus órganos administrativos desconcentrados Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para lograr la conservación de los ecosistemas de manglar, al ser un asunto de Estado, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y un ecosistema prioritario para su atención, conforme al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la ejecución del proyecto de inversión denominado Mandato “Parque Bicentenario” (**Auditoría: 09-0-16100-02-0462**), como se precisa en los resultados que se presentan donde destacan los siguientes: el marco jurídico previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual no prevé la posibilidad de que, mediante la constitución de un mandato con una institución bancaria a la que se le entregaron 710,000.0 miles de pesos, se le puedan transferir también las responsabilidades y obligaciones que tiene la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales como órgano ejecutor de gasto; que de ese monto no se emplearon 480,579.8 miles de pesos durante 2009 y no se devolvieron a la Tesorería de la Federación ni se solicitaron en 2010 para continuar la construcción del parque, así como que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., no enteró a la Tesorería de la Federación, para su registro en la Ley de Ingresos de la Federación y su reflejo en la Cuenta Pública, los rendimientos por 11,259.7 miles de pesos de la inversión de los recursos que le entregó la Secretaría, vinculados con el contrato de mandato que celebró con esa dependencia para la construcción del Parque Bicentenario.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Comisión Nacional del Agua no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la Administración de los Usos de las Aguas Nacionales (**Auditoría: 09-0-16B00-07-0016**) respecto de los objetivos de crear una cultura de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales y crear una cultura contributiva del agua, como se precisa en los resultados que se presentan y que se refieren principalmente a lo siguiente:

En cuanto al objetivo de crear una cultura de cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, se determinó que la Comisión Nacional del Agua no realizó la medición del 80.0% del volumen concesionado de agua subterránea previsto para 2009, equivalente a 23,427.9 millones de m³ de los 29,284.9 millones de m³

Se verificó que de los 125 acuíferos sobreexplotados, la Comisión Nacional de Agua realizó 24 censos en los que se identificaron 26,113 aprovechamientos de agua: 11,080 contaron con título de concesión, el 42.4%, y 15,033 fueron clandestinos, el 57.6%. Se constató que la Comisión no instrumentó mecanismos de control para poner en orden a los usuarios irregulares.

Se determinó que de los 362,061 concesionarios existentes, la Comisión Nacional de Agua realizó visitas de inspección a 4,314 en el año 2009, lo que significó un nivel de cobertura de 1.2%.

La entidad fiscalizada no dispuso de un sistema de control y seguimiento para identificar que los concesionarios de las aguas nacionales cumplieran con los parámetros de calidad de descarga de aguas residuales.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la Comisión Nacional de Agua no cumplió con el objetivo de Protección Civil (**Auditoría: 09-0-16B00-07-1091**) de prever y prevenir daños

causados por fenómenos hidrometeorológicos para preservar la integridad física y el patrimonio de las personas, como se precisa en los resultados que se presentan y que se refieren principalmente a:

Respecto de las acciones de previsión de fenómenos hidrometeorológicos, los resultados demostraron que a 2009 la Comisión Nacional de Agua no había integrado los 13 compendios, para identificar los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo en cauces federales delimitados; no elaboró estudios en materia de meteorología, monitoreo de la atmósfera y climatología; no clasificó las zonas de riesgo por inundación en el ámbito nacional, ni formuló el Atlas Nacional de Riesgos por Inundación que permitieran disponer de información de los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición por los fenómenos extremos, debido principalmente a que los organismos de cuenca no comprometen acciones para su elaboración, ya que cuentan con autonomía ejecutiva, técnica y administrativa.

En cuanto a las acciones de prevención, la auditoría mostró que al 2009 la Comisión Nacional de Agua no realizó acciones para instalar los tres Centros Meteorológicos Regionales previstos para el 2012; además, el Servicio Meteorológico Nacional operó con: el 82.4% (659) de las estaciones automáticas; el 85.0% (170) de las estaciones sinópticas; el 53.1% (17) de las estaciones de radio sondeo, y el 45.8% (11) de los radares meteorológicos apropiados para cubrir el territorio nacional; no registró avances en la instalación de los sistemas de pronóstico y alerta temprana contra inundaciones para enfrentar en mejor forma los fenómenos hidrometeorológicos que establece la Ley de Aguas Nacionales.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que la Comisión Nacional del Agua no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, presupuestación, licitación, contratación y ejecución del Programa Integral para la Construcción y Rehabilitación de la Infraestructura Hidráulica de Protección de Áreas Productivas y Centros de Población en la Cuenca del Río Grijalva, en el Estado de Tabasco (**Auditoría: 09-0-16B00-04-0768**) conforme a la legislación aplicable respecto de las operaciones examinadas, donde se destacan los siguientes: falta de confiabilidad y veracidad en la información reportada; aplicar en 18 contratos recursos no considerados en el programa; ejercer recursos sin la autorización de inversión respectiva; no contar en 16 contratos con los planos ni secciones del proyecto ejecutivo firmados por el responsable de los trabajos; no elaborar en 5 contratos las invitaciones correspondientes al procedimiento de contratación por invitación a cuando menos tres personas; omitir en 5 contratos levantar las actas que acrediten la celebración de los actos de presentación y apertura de las proposiciones; no emitir en 10 contratos el dictamen que sirviera de base para el fallo; omitir acreditar en 24 contratos los enteros a la Tesorería de la Federación por las retenciones por conceptos de 5 al millar para la Secretaría de la Función Pública y de 2 al millar para la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; omitir descontar en un contrato el volumen que ocupa el acero de refuerzo en los pilotes, zapatas y muro de protección del malecón; efectuar en 10 contratos un pago por 76,992.5 miles de pesos, por concepto de pago de estimaciones, sin que a la fecha del pago se hubieran ejecutado los trabajos; no controlar ni dar seguimiento a la obra mediante la bitácora en 8 contratos; omitir entregar, en 10 contratos, las fianzas de vicios ocultos para responder de cualquier responsabilidad en que hubieran incurrido los contratistas; realizar las actas de entrega-recepción de 10 contratos fuera del plazo estipulado; omitir elaborar los finiquitos en 24 contratos; no elaborar las actas administrativas para dar por extinguidos los derechos y obligaciones en 27 contratos; no contar con los proyectos respectivos para poder iniciar las obras; y omitir elaborar los informes quincenales y mensuales en 9 contratos de servicios relacionados con las obras públicas, que incluyeran la situación que guardaban las obras, con el fin de mantener informados de los avances físico-financieros a los representantes de la Dirección Local Tabasco de la Comisión Nacional de Agua.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas no cumplió con preservar, restaurar y aprovechar sustentablemente a los ecosistemas de manglar para coadyuvar a su conservación (**Auditoría: 09-0-16F00-07-1087**), como se precisa en los resultados que se presentan y que se refieren principalmente a:

Las acciones para la preservación de los ecosistemas de manglar demostraron que al 2009 el 12.3% (94,541.0 hectáreas) de la superficie total de mangle (770,057.0 hectáreas) no se protegió mediante el esquema de Área Naturales Protegida; en 5 Áreas Naturales Protegidas se registraron pérdidas por 22,947.0 hectáreas de mangle; de las 33 especies emblemáticas monitoreadas, 15.2% (5) correspondieron a especies que no están en categoría de riesgo, y de las 30 Áreas Naturales Protegidas con ecosistemas de manglar, el 20.0% (6) no contó con su Programa de Conservación y Manejo, y de los 124 sitios Ramsar enlistados, el 100.0% tampoco contó con Plan de Manejo para su conservación.

En cuanto a las acciones de restauración, los resultados revelaron que en el periodo 2007-2009 en 11 Áreas Naturales Protegidas con estudios sobre la velocidad de transformación de los ecosistemas, se restauraron 623.0 hectáreas de manglar, pero registraron 4,524.0 hectáreas pérdidas, lo que significó un índice de restauración de 13.8% con una pérdida neta de 3,900.6 hectáreas; en 2009, se monitoreó el 5.5% (11) de las 200 especies identificadas como prioritarias; y 3 de las 4 especies de mangle clasificadas como prioritarias para la conservación no dispusieron de un Programa de Acción para la Conservación de Especies para lograr su conservación y recuperación.

Por lo que respecta al aprovechamiento sustentable, el 40.0% (12) de las 30 Áreas Naturales Protegidas con ecosistemas de manglar no registraron ingresos por cobro de derechos, aun cuando se identificó que el 45.6% (28,577.2 miles de pesos) del total (62,674.2 miles de pesos) recaudado, correspondió a 18 Áreas Naturales Protegidas con ecosistemas de manglar.

Sector Reforma Agraria

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el desempeño de la Secretaría de la Reforma Agraria no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (**Auditoría: 09-0-15100-07-0005**) que tiene como objetivo crear agro empresas rentables y sustentables para que el joven emprendedor rural en su mismo núcleo agrario incremente sus ingresos e impulse el relevo generacional.

No se cuantificó la población potencial ni la población objetivo; la cobertura de los 287 núcleos agrarios focalizados en 2009 fue de 3.5%; de las agro empresas creadas en 2007, en 2009 sobrevivieron el 89.0%, considerando dos años de operación; no fue posible verificar la rentabilidad y sustentabilidad de las agro empresas por la falta de la información soporte respectiva; se omitieron resultados sobre el ingreso de los jóvenes emprendedores rurales beneficiados con el programa; y no fue posible evaluar la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo sobre la garantía del relevo pacífico de los titulares de derechos agrarios, ni el fin del programa referente a impulsar el relevo generacional, por la falta de indicadores que reflejen un relevo de los propietarios de la tierra de una generación a otra.

Se constató que la Secretaría de la Reforma Agraria no estableció los mecanismos de coordinación necesarios al interior de la propia Secretaría y con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Economía para asegurarse de que el apoyo a sus beneficiarios no se duplique.

En el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2009-2012 el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras está catalogado como prioritario por lo cual no se le debió reducir en 56.1% el presupuesto asignado originalmente. La reducción presupuestal afectó en 98.8% el gasto sustantivo del programa, y se redujo el alcance de tres de sus metas sustantivas: el porcentaje de jóvenes con capacidad de gestión grupal registró un resultado inferior a la meta, en 53.5 puntos porcentuales; el porcentaje de jóvenes financiados, en 4.9 puntos porcentuales; y el porcentaje de beneficiarios con tutor de negocios, en 9.5 puntos porcentuales.

Estos resultados revelan la existencia de un serio problema en el diseño y la operación del programa, ya que la falta de cuantificación de la población potencial y de la población objetivo y las deficiencias en el diseño de indicadores y en el control interno no permiten medir el impacto de la política pública establecida por el Ejecutivo Federal para mitigar la falta de oportunidades de desarrollo y de empleo en el ámbito rural que ocasionan la emigración de capital humano de los núcleos agrarios del país.

Sector Turismo

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., cumplió razonablemente con las disposiciones normativas aplicables a la Promoción de México como Destino Turístico (**Auditoría: 09-2-21W3J-07-0009**) respecto del objetivo de promover campañas turísticas en el ámbito nacional e internacional, a fin de contribuir a incrementar la llegada de turistas y la captación de divisas en el país. Los resultados con observación se refieren principalmente a:

Respecto de la posición de México en el ranking del turismo mundial, se determinó que en el periodo 2006-2009 el país pasó del lugar 8 al 10 en el indicador de llegada de turistas internacionales, al recibir en el primer año a 21,353 miles de personas que representaron el 2.5% del total de turistas en el mundo, y en 2009 a 21,454 miles de personas, lo que significó el 2.4% en comparación con el total de visitantes.

En la captación de divisas, el país se mantuvo en el lugar 11 de 2006 a 2009 y se registró una disminución de 0.4% en promedio anual, al pasar de 11,416.1 a 11,275.2 millones de dólares.

El Consejo de Promoción Turística de México careció de una programación de mediano y largo plazo, en la que se incluyeran los objetivos, las metas, las estrategias, las prioridades, los responsables, los recursos asignados, así como los tiempos de ejecución respectivos.

Se determinó que en abril de 2009 el Consejo integró el Plan de Mercadotecnia, el cual contiene las estrategias genéricas de la promoción turística, pero no incluyó las directrices específicas para conducir las campañas de publicidad institucional y cooperativa, las campañas de relaciones públicas y las acciones de mercadeo en el ámbito nacional e internacional. Tampoco se presentaron los productos y destinos turísticos por promocionar, ni el presupuesto para estas actividades por campaña y tipo de mercado.

En 2009, el Consejo de Promoción Turística de México no dispuso de una programación específica de las campañas de publicidad institucional y cooperativa, ni de las campañas de relaciones públicas y las acciones de mercadeo por realizar en los mercados nacional e internacional, en la que se incluyeran las metas, los responsables, los recursos asignados y los tiempos de ejecución, lo que limitó analizar en qué medida se está cumpliendo con la promoción de México como destino turístico.

Sector Ciencia y Tecnología

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología no cumplió con el objetivo del Sistema Nacional de Investigadores (**Auditoría: 09-1-3890X-07-0187**) de promover y fortalecer, mediante la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, y la innovación que se produce en el país, así como contribuir a la consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel, como un elemento fundamental para incrementar la cultura, la productividad, la competitividad y el bienestar social. Entre los resultados con observación que se presentan, destacan los siguientes:

En 2009, no se determinaron indicadores estratégicos para medir y evaluar la contribución del SNI en el incremento de la cultura, la productividad, la competitividad y el bienestar social; además de que el cumplimiento de estos objetivos no se operacionalizaron en la Reglas de Operación de este programa.

En cuanto a la formación de investigadores, en 2009 ingresaron al Sistema Nacional de Investigadores 1,183 investigadores, por lo que el número ascendió a 15,565, que significó un avance del 78.4% de los 19,850 investigadores previstos para el 2012. En un comparativo internacional sobre 35 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se constató que en el caso de México, el número de investigadores por cada 1,000 habitantes de la Población Económicamente Activa fue de 1.2 investigadores, con lo cual el país se colocó en el penúltimo lugar, después de Brasil que registró 1.3 investigadores y fue inferior en 14.4 investigadores a los registrados por Finlandia que ocupó el primer lugar con 15.6 investigadores.

Respecto de la consolidación de los investigadores, con base en el análisis de la trayectoria de los 15,565 investigadores vigentes en 2009, se constató que el 83.1% (12,934) fueron investigadores de nuevo ingreso al Sistema Nacional de Investigadores entre 1984 y 2008, y el 16.9% (2,631) siguieron su trayectoria desde que inició el programa, por lo que de cada seis investigadores vigentes en 2009, uno siguió el ascenso propio por las categorías y niveles que ofrece el Sistema Nacional de Investigadores.

En un ejercicio sobre la distribución de los investigadores en el ámbito nacional, se determinó que en las entidades federativas que observan mayor rezago respecto del resto del país se localizó el 6.1% (953) de los 15,565 investigadores, los cuales resultan limitados para promover el bienestar social mediante la investigación científica y tecnológica.

En cuanto a la productividad de los investigadores durante los 25 años de operación del Sistema Nacional de Investigadores, se constató que de los siete diferentes tipos de productos que deben desarrollar, el 99.1% (777,635) se dirigió a la publicación de libros, capítulos de libros y artículos, y el 0.9% (6,846) a patentes, sin que existan productos relacionados con desarrollos tecnológicos, innovaciones y transferencias tecnológicas, los cuales deben ser promovidos por el propio sistema.

La Auditoría Superior de la Federación consideró que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la autorización y comprobación de los apoyos para proyectos de investigación e innovación del Programa Federal de Ciencia y Tecnología (**Auditoría: 09-1-3890X-02-0496**), respecto de las operaciones examinadas, donde destacan los siguientes: en el Fondo Institucional permanecen recursos por 130,236.9 miles de pesos; sin utilizarse para el objeto para el cual fueron autorizados; del presupuesto de 2009 se entregaron recursos para ejecutarse en el ejercicio 2010 por 6,300.0 miles de pesos; están pendientes de recuperarse 13,567.1 miles de pesos de dos beneficiarios a los que se les otorgaron apoyos para

investigación; los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología no establecen metas de cumplimiento, para los programas presupuestarios revisados, por lo que no se puede medir el impacto en la investigación; se destinaron recursos por 3,000.0 miles de pesos, que no corresponden a actividades directamente vinculadas al desarrollo para la investigación científica y tecnológica y, por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología recuperó 58.9 miles de pesos correspondientes de apoyos otorgados a dos beneficiarios.

Entidades Federativas y Municipios

Con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales practicaron un total de 484 auditorías a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios por la vía de los ramos generales 12 Seguro Popular (acuerdos de coordinación), 23 Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados y el Fondo Metropolitano; 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios 7 y 36 Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública.

El número de auditorías orientadas a la revisión del Gasto Federalizado es equivalente al 51.2% del número total de auditorías practicadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2009. Con relación a la revisión de la Cuenta Pública 2008, se observó una disminución de 31 auditorías (515 vs. 484).

Es de destacarse que al igual que en años anteriores, la Auditoría Superior de la Federación no recibió una auditoría del Ramo General 33 solicitada a la Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales del estado de Baja California, toda vez que manifiestan que las cifras no son definitivas y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, aún está dentro de los plazos que la legislación local otorga a las entidades fiscalizables para la solventación de las observaciones notificadas y remitidas al órgano de fiscalización del estado para su análisis y emisión de la opinión correspondiente.

Este hecho pone en evidencia sobre la necesidad de acelerar los trabajos para armonizar los sistemas contables del país, a efecto de garantizar tiempos y metodologías homogéneas, pero también para optimizar esfuerzos y recursos de los entes fiscalizadores.

De las 484 auditorías practicadas, la Auditoría Superior de la Federación realizó el 69.0% (334 auditorías) y, por su parte, las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales practicaron el 31.0% restante (150 auditorías).

La fiscalización a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios se orientó atendiendo la cuantía de los recursos asignados a cada ramo. De las 484 revisiones, 403 se orientaron a fiscalizar los fondos del Ramo 33 (83.3% del total), 32 del Ramo 12 (6.6%), 22 del Ramo 23 (4.5%), 15 del Ramo 36 (3.1%) y 12 de Otras Auditorías a Entidades Federativas y Municipios (2.5%).

En el caso de las 403 auditorías al Ramo 33, debe comentarse que 33 de ellas fueron para evaluar la aplicación de los recursos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a las 31 entidades y se incluyeron dos auditorías a la Secretaría de Educación Pública sobre la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en las entidades federativas y su aplicación en el Distrito Federal (Ramo General 25).

En los demás fondos se practicaron la revisiones de la siguiente manera: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 32 estados, Fondo para la Infraestructura Social Estatal 14 directas y 17 solicitadas (total 31), Fondo para la Infraestructura Social Municipal 72 directas y 60 a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (total 132), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 26 de la Auditoría y 22 de las entidades locales (total 48), Fondo de Aportaciones Múltiples 17 directas y 15 solicitadas (total 32), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos 15 directas y 16 solicitadas (total 31), del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 32 y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 12 directas y 20 solicitadas (total 32).

Por tipo de auditoría, se practicaron 392 auditorías del tipo Financieras y de Cumplimiento, 72 Financiera y de Cumplimiento (enfoque de desempeño), 5 Forense, y 15 de Inversiones Físicas en Baja California Sur, Distrito Federal, en la revisión de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, en el Distrito Federal, en Adquisiciones en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, en el Distrito Federal, en la Ciudad de León, en el Estado de Jalisco, en la Ciudad de Guadalajara, dos en el Estado de México, en la Ciudad de Monterrey, el Estado de Puebla, en los estados de Querétaro, Tabasco y Tlaxcala; y en el Túnel Sumergido Bajo el Río Coatzacoalcos.

Para esta revisión, la Auditoría Superior de la Federación consideró a las 72 auditorías del tipo Financieras y de Cumplimiento con enfoque de desempeño como de Desempeño, mismas que están reflejadas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, entre las 31 entidades.

Al igual que en otros ejercicios de análisis de la Cuenta Pública, los estados de México, Veracruz, Chiapas, Jalisco y Oaxaca, fueron los más beneficiados por los recursos transferidos por parte de la Federación. Sin embargo, las entidades más auditadas no fueron para todos los casos las que más recursos federales recibieron: Jalisco con 21 auditorías, Estado de México con 20, Distrito Federal con 19, y Guanajuato y Nuevo León con 17 revisiones cada uno.

El resto de las auditorías se distribuyeron de la siguiente manera: Cinco estados fueron sujetos de 15 revisiones: Chiapas, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí. A ocho estados se les aplicó 14 revisiones: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. Los estados de Aguascalientes, Colima y Morelos fueron objeto de 13 revisiones para cada entidad. Y por su parte, las entidades de Zacatecas, Campeche y Nayarit fueron las menos fiscalizadas con 12 cada una.

Los fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se revisaron en las 32 entidades federativas, mientras que el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en los 31 estados. Por su parte, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas también se auditaron en los 32 estados. Dos auditorías más fueron aplicadas a la Secretaría de Educación Pública sobre la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en las entidades federativas y sobre la aplicación de este fondo en el Distrito Federal.

Los fondos más auditados fueron del Ramo 33: Fondo para la Infraestructura Social Municipal con 132 revisiones; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal con 48 revisiones y Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal con 33 revisiones.

Los fondos para la Infraestructura Social Estatal, y de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos fueron sujetos de 31 revisiones cada uno. Los fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud, de Aportaciones Múltiples, de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, fueron sujetos de 32 revisiones cada uno.

El Ramo 23 se fiscalizó de la siguiente manera: cinco revisiones al Fondo Metropolitano y al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados y 12 a las Auditorías practicadas a los recursos ejercidos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

En el Ramo 36 Seguridad Pública, se practicaron 15 auditorías al Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública; y en el Ramo 12 Salud, se revisaron 44 auditorías de Acuerdos de Coordinación con la Secretaría de Salud (Seguro Popular).

Derivado de las 484 auditorías practicadas a entidades federativas y municipios, se emitieron 4 mil 305 observaciones (vs. 4 mil 975 en 2008), de las cuales 2 mil 782 observaciones derivaron de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación 8 (65.0%) y 1 mil 523 de las auditorías solicitadas a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (35.0%).

El número de observaciones emitidas a estados y municipios equivale al 59% del total emitido por la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2009. Asimismo, el promedio de irregularidades por entidad federativa fue de 134 y el promedio de irregularidades por auditoría realizada en los estados y municipios fue de 8.9.

De las observaciones emitidas, se promovieron 4 mil 580 acciones, de las cuales, 3 mil 057 fueron emitidas directamente por la Auditoría Superior de la Federación (67.0%) y 1 mil 523 por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (33.0%). Es de llamar la atención que 25 entidades federativas registraron más de 100 y hasta 234 observaciones; entre éstas destacaron: el Distrito Federal (234 observaciones), Guerrero (207), Querétaro (176) y Aguascalientes (176). Aguascalientes fue objeto de 176 observaciones (en apenas 13 revisiones), lo que implicó ser la entidad con mayor cantidad de observaciones en promedio por auditoría con 13.5, le siguió Morelos (12.9 observaciones por auditoría), Baja California Sur (12.5), Durango (12.3), Distrito Federal (12.3), Querétaro (11.7), Nayarit (11.2).

Lo anterior revela la notable incidencia de irregularidades que se registra en las entidades federativas del país y la importancia de mantener una mayor presencia fiscalizadora que verifique tanto la correcta aplicación de los recursos y el cumplimiento de los objetivos de los fondos a través de los cuales se canalizan los referidos recursos, como el seguimiento al impacto de las acciones emitidas para erradicar las irregularidades presentadas.

Del total de acciones promovidas (4 mil 580), se emitieron 2 mil 880 recomendaciones (62.9% del total de acciones emitidas a estados y municipios), 832 pliegos de observaciones (18.1%), 780 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (17.0%), 36 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (0.7%), 48 solicitudes de aclaración (1.0%), y tres denuncias

de hechos al Gobierno del estado de México (1) y de Oaxaca (2). Destaca que los pliegos de observaciones emitidos a estados y municipios significaron el 85.6% del total de acciones de este tipo en la revisión de la Cuenta Pública 2009.

La Auditoría Superior de la Federación refiere que entre las acciones de mejora instrumentadas para fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, destaca el avance en la homologación de las observaciones acciones emitidas por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales con las de la Auditoría Superior de la Federación, por ramo, fondo y entidad federativa, concluyendo que de las 1 mil 523 acciones promovidas por los órganos locales, 800 (52.5%) fueron recomendaciones, 388 (25.4) pliegos de observaciones, 291 (19.1%) promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 41 (2.6%) solicitudes de aclaración y 3 (0.1%) promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.

La Auditoría Superior de la Federación reportó que la cuantificación monetaria de las observaciones determinadas en las 484 revisiones a recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios ascendió a 40 mil 650.5 millones de pesos, de los cuales 38 mil 707.7 millones fueron determinados por la Auditoría Superior de la Federación y 1 mil 942.6 millones de pesos por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la cuantificación monetaria de las observaciones no implica necesariamente resarcimientos o daños patrimoniales al erario, o bien, fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, pues su situación definitiva será establecida una vez que los entes fiscalizados entreguen, en un lapso predeterminado, las evidencias y documentación soporte respectiva.

El Informe señala que se determinaron recuperaciones por 40 mil 650.5 millones de pesos, de los cuales se han operado 6 mil 755.6 millones y se tienen como recuperaciones probables 33 mil 894.9 millones de pesos.

Las observaciones determinadas a los estados de México, Michoacán, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Morelos, Guanajuato y Chiapas, son las más representativas por su impacto monetario, ya que conjuntamente representan el 75.2% del monto total de la cuantificación monetaria de las observaciones en entidades federativas y municipios.

De acuerdo con el informe de la Auditoría Superior de la Federación, de las 484 auditorías practicadas, 109 (22.5% del total) tuvieron dictamen limpio, esto es, no fueron observadas o las observaciones determinadas fueron de carácter administrativo, de control interno o normativas que no afectaron de manera sustancial las operaciones revisadas.

Asimismo, 200 auditorías (41.3% del total) tuvieron dictamen con salvedad, es decir, cumplieron en lo general con las disposiciones legales y normativas aplicables, pero registraron observaciones de importancia relativa menor, o los programas presentaron debilidades que no afectaron el razonable cumplimiento de las metas y objetivos.

Contaron con dictamen negativo, 167 auditorías (34.5% del total), ya que los entes auditados presentaron errores y omisiones en la información financiera y/o presuntos daños o perjuicios, o ambos, o que en la ejecución de los programas hubo incumplimiento de la metas previstas que impidieron lograr sus objetivos.

Destaca que mientras la Auditoría Superior de la Federación determinó el 74.9% de los dictámenes negativos, las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales calificaron el 25.1% de éstos; no así los dictámenes limpios, donde la Auditoría Superior de la Federación formuló el 33.9% y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales el 66.1% de su total. Se infiere que las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales fueron más laxas que la Auditoría Superior de la Federación al emitir su opinión sobre los resultados de las revisiones practicadas.

La Auditoría Superior de la Federación reporta 5 auditorías en Baja California y 2 en Oaxaca, en las que se abstiene de emitir opinión debido a que las cifras no son definitivas y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo para la Infraestructura Social Estatal, Fondo de Aportaciones Múltiples y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas aún están dentro de los plazos que la legislación local otorga a las entidades fiscalizables para la solventación de las observaciones notificadas y remitidas al órgano de fiscalización del estado para su análisis y emisión de la opinión correspondiente.

Para las revisiones del Estado de Oaxaca, sus abstenciones se debieron a que no se le proporcionó la información que requirió para efectuar esta auditoría, lo cual se sustenta en la falta de documentación comprobatoria y justificativa que soporta las operaciones realizadas con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 2009.

Dos casos de denuncias de hechos se dieron en Oaxaca por la falta de documentación justificativa y comprobatoria que soporta las erogaciones realizadas con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 2009 en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca. Y estas mismas auditorías fueron las que aparecen con Abstención de Opinión en el Dictamen correspondiente (Ocia 9-D-20498-02-1146 y 09-D-20498-02-1147). En esta revisión se dio una multa y fue hacia servidores públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por no haber atendido en el plazo establecido el requerimiento de información realizado mediante el oficio núm. DGAF/179/2010 del 28 de septiembre de 2010.

Del conjunto de auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación a las entidades federativas y municipios, esta Comisión seleccionó por su importancia y relevancia las siguientes:

Aguascalientes, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-01000-02-0622**). La Auditoría Superior de la Federación determinó transferencia de recursos al Hospital de Psiquiatría Dr. Gustavo León Mojica García y al Centenario Hospital Miguel Hidalgo por 141,104.5 miles de pesos, pago a médicos que no acreditan la especialidad por 1,938.5 miles de pesos, comisiones sindicales no autorizadas por 1,202.2 miles de pesos y comisiones a otras dependencias por 7,859.8 miles de pesos.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-01000-02-0883**). El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes determinó que la Secretaría de Finanzas del estado operó tres cuentas bancarias productivas para la recepción de los recursos del fondo, que no fueron específicas para el fondo. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social del estado y los municipios ejercieron 18,502.5 miles de pesos del fondo, 99.0% del total asignado, en obras y

acciones de carácter local, debido a que el Gobierno del estado les transfirió estos recursos, acción por la cual no se cumplió con los fines del fondo orientados a ejecutar obras de impacto regional e intermunicipal.

Baja California, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-02000-02-0594**). La Auditoría Superior de la Federación determinó la falta de entrega de productos financieros a los entes ejecutores por 201.8 miles de pesos; el pago de prestaciones y compensaciones extraordinarias no autorizadas para el Conalep-BC por 6,116.5 miles de pesos y el pago de actualizaciones y recargos por entero extemporáneo de cuotas de seguridad social e Impuesto sobre la Renta por 30.2 miles de pesos.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (**Auditoría 09-A-02000-02-0703**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que se efectuaron erogaciones por 145,977.3 miles de pesos sin contar con documentación comprobatoria de las mismas; se ejercieron 150.0 miles de pesos en el rubro de percepciones extraordinarias sin cumplir con los requisitos establecidos en la mecánica operativa del Anexo Técnico Único; y se erogaron 102.0 miles de pesos en sueldos a personal que ocupa puestos que no se corresponden con los especificados en la Mecánica Operativa.

Baja California Sur, auditorías financiera y de cumplimiento y de inversiones físicas, respectivamente, a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-03000-02-0564**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 595,229.0 miles de pesos por la falta de comprobación del destino de los recursos del fondo al no ser identificada su aplicación; 53,082.8 miles de pesos por el pago de recargos por la presentación extemporánea de enteros a terceros institucionales y por el pago de cuotas a terceros con recursos del ejercicio 2009 que correspondieron a ejercicios anteriores; 366,889.3 miles de pesos por pagar con recursos del fondo compensaciones a empleados por compromiso estatal; y 24,499.7 miles de pesos por el pago de remuneraciones a trabajadores durante el periodo en que contaron con licencia sin goce de sueldo.

Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (**Auditoría 09-A-03000-04-0555**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que cumplió las disposiciones normativas aplicables en cuanto al registro, solicitud, transferencia, ministración y erogación de los recursos para los proyectos con cargo en el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.

Campeche, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Carmen (**Auditoría 09-D-04003-02-0905**). La Auditoría Superior del Estado de Campeche determinó diez obras por 14,393.6 miles de pesos que no beneficiaron a sectores de la población en rezago social y pobreza extrema.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Hecelchakán (**Auditoría 09-D-04005-02-0839**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 8,156.3 miles de pesos en obras y acciones que están fuera de los rubros previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y aplicó 1,763.2 miles de pesos en pagos sin justificar la utilización y el destino de los recursos.

Chiapas, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Ocosingo (**Auditoría 09-D-07059-02-0910**). El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas determinó las recuperaciones probables por 91,971.5 miles de pesos por la falta de la entrega de 33 expedientes de obra al Congreso del Estado; 12,818.0 miles de pesos de un saldo pendiente de recuperar en una cuenta contable; 3,029.4 miles de pesos por una acción que no benefició a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema; 1,424.3 miles de pesos de conceptos y volúmenes de obra pagados y no ejecutados; 214.4 miles de pesos por deficiencias técnicas de construcción en dos obras, y 1,084.2 miles de pesos de pago de actividades distintas al seguimiento, control y supervisión de obras del rubro de gastos indirectos.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-07000-02-0906**). El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas determinó recuperaciones probables por 34,724.3 miles de pesos por la deficiencia en el manejo y control de la bitácora e inadecuada supervisión de la obra; 4,837.8 miles de pesos por la falta de documentación comprobatoria de las erogaciones en 10 obras; 1,457.0 miles de pesos por deficiencias técnicas en 7 obras; 1,093.1 miles de pesos debido a pagos en exceso en la ejecución de una obra; 2.9 miles de pesos de pagos de nómina no justificados, y 61,259.9 miles de pesos de errores y omisiones de la información financiera, por incumplimiento de la normativa aplicable a los sistemas de información y registro.

Chihuahua, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-08000-02-0627**). La Auditoría Superior de la Federación determinó con la revisión de los registros contables y presupuestarios del fondo para el ejercicio 2009 se constató que la entidad fiscalizada cuenta con registros auxiliares que muestran los avances presupuestarios y financieros de las operaciones efectuadas con recursos del citado fondo y los registros contables se soportaron en la documentación justificativa y comprobatoria original que cumple con las disposiciones legales y requisitos fiscales. Con el análisis del cierre del ejercicio presupuestal al 31 de mayo de 2010 se identificó que se ejecutaron 94 obras y acciones por un monto de 84,999.3 miles de pesos, según se muestra a continuación, de las cuales se revisaron 18 obras por 59,128.8 miles de pesos, y se constató que se orientaron para la atención de las necesidades de la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y rezago social y tienen un alcance regional o intermunicipal.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-08000-02-0689**). La Auditoría Superior de la Federación determinó recursos aplicados en rubros no contemplados por la normativa por 52,058.7 miles de pesos; pago de la medida de fin de año vales de despensa a personal contratado por tiempo determinado por 5,857.2 miles de pesos, y erogaciones en servicios personales de comisionados a otras dependencias por 5,579.3 miles de pesos.

Coahuila, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-05000-02-0568**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que la entidad retuvo durante 2009 el Impuesto Sobre la Renta a los empleados financiados con recursos del fondo, sin embargo, no realizó los enteros por dicha retención a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por 464,609.5 miles de pesos, con lo que se determinó incumplimiento del estado al Convenio y “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del Impuesto sobre la Renta de Derechos y de Aprovechamientos” firmados por ambas partes el 5 de diciembre de 2008; se destinaron recursos del fondo por la cantidad de 65.4 miles de pesos para arrendamientos de inmuebles, sin que se comprobara el destino de los arrendamientos y se comprobó que durante el ejercicio fiscal 2009, se

realizaron transferencias de la cuenta del fondo a cuentas estatales por un monto de 4,541,555.0 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados con posterioridad.

Seguro Popular (Auditoría 09-A-05000-02-0660). La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales el Gobierno del Estado de Coahuila no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, donde destacan los siguientes resultados: transferencia de recursos al organismo operador en plazos distintos a los ministrados; inconsistencias en la distribución de los importes reportados en los informes; recursos utilizados para el pago de nóminas de personal regularizado correspondiente al ejercicio fiscal 2010, por 16,470.0 miles de pesos; pago indebido de medidas de fin de año al personal regularizado por 2,600.0 miles de pesos; pago de servicios de consultas, adicional al pago de nóminas de médicos generales, por 1,419.5 miles de pesos; falta de información a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la compra de medicamentos y de servicios a prestadores privados; pago de medicamentos a precios superiores a los de referencia y de aquellos no considerados en los mismos por un total de 1,380.0 miles de pesos.

Colima, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (Auditoría 09-A-08000-02-0921). La Auditoría Superior de la Federación determinó que se destinaron recursos del fondo por 32.8 miles de pesos para el financiamiento de obras que no beneficiaron directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema; del monto por 12,048.7 miles de pesos transferidos al Gobierno del Estado de Colima, se ejercieron 5,696.3 miles de pesos, que representan 47.3% de lo recibido, fueron erogados en obras que tuvieron un impacto intermunicipal, con excepción de 32.8 miles de pesos, que fueron destinados a fines distintos del objetivo del fondo.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Auditoría 09-A-08000-02-0629). La Auditoría Superior de la Federación determinó que fueron registradas en las partidas presupuestales las adquisiciones de activo fijo las operaciones realizadas en el ejercicio fiscal 2009 por un importe de 1,628.5 miles de pesos; sin embargo, no se registró en el activo ni en el patrimonio un importe de 706.4 miles de pesos; los Servicios de Salud del Estado de Colima no ejercieron los recursos conforme a los calendarios y asignaciones autorizadas para el ejercicio 2009, lo que dio como resultado un sobreejercicio en la contabilidad por un importe de 78,053.1 miles de pesos y en lo presupuestal de 21,132.5 miles de pesos.

Distrito Federal, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Auditoría 09-A-09000-02-0737). La Auditoría Superior de la Federación determinó 17,995.0 miles de pesos que excedieron los gastos indirectos al porcentaje establecido; 30,558.7 miles de pesos de retiros de la cuenta bancaria para el pago de obras o acciones de otro fondo; 370.4 miles de pesos de obra de mala calidad; 391,105.1 miles de pesos pago de conceptos fuera de apertura programática; 108,375.3 miles de pesos por falta de documentación comprobatoria de las erogaciones.

Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (Auditoría 09-A-09000-02-0825). La Auditoría Superior de la Federación determinó que los pagos con recursos del fondo en acciones que no están contempladas en los rubros autorizados, por 21,858.9 miles de pesos; insuficiencias en los métodos de adjudicación, y falta de fianzas y documentación comprobatoria en la entrega de algunas adquisiciones.

Durango, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-10000-02-0691**). La Auditoría Superior de la Federación determinó obras ejecutadas que no beneficiaron a la población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema y no corresponden a programas de ámbito regional o intermunicipal por 38,445.7 miles de pesos; recursos destinados para el pago del crédito adquirido con la Institución Banco Mercantil del Norte, S.A., sin proporcionar la información de las obras que fueron financiadas por 3,150.0 miles de pesos, y 5.3 miles de pesos por falta de documentación comprobatoria.

Seguro Popular (**Auditoría 09-A-10000-02-0663**). La Auditoría Superior de la Federación considera que el Gobierno del Estado de Durango no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa respecto de las operaciones examinadas y que se refieren principalmente a: 298.0 miles de pesos por transferir recursos de más a la cuenta bancaria de nómina; 3,937.8 miles de pesos por haber enterado en exceso recursos del seguro popular, por las retenciones del Impuesto sobre la Renta, Metlife y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a los trabajadores y 10,618.1 miles de pesos por no contar con la documentación comprobatoria de la adquisición de medicamentos, material de curación e insumos.

Estado de México, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-15000-02-0575**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 5,600,379.8 miles de pesos transferidos por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México a seis cuentas del propio gobierno y para las cuales no se puede constatar la comprobación del gasto, ya que no se puede identificar la dispersión de los recursos debido a que dicho gobierno estatal maneja diversas cuentas para el pago de estos recursos.

Fondo de Aportaciones Múltiples (**Auditoría 09-A-15000-02-0206**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que los rendimientos financieros generados por 13,017.6 miles de pesos de los cuales se desconoce el importe que le corresponde a cada institución operadora del fondo; 15,500.0 miles de pesos autorizados para la adquisición de un terreno, cuyo concepto no cumple con los fines y objetivos del fondo; falta de programación de recursos para obras de infraestructura educativa superior por un importe de 47,480.4 miles de pesos; 142.9 miles de pesos pagados por la publicación de convocatorias de procesos de licitación que no cumplieron con los fines y objetivos del fondo, y 54,254.2 miles de pesos que a la fecha de la revisión se desconocía su orientación y destino.

Guanajuato, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-11000-02-0598**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 722.9 miles de pesos en irregularidades en la ministración de recursos; 1,729.8 miles de pesos de pagos improcedentes por corresponder a compromisos estatales; 2,913.0 miles de pesos de prestaciones laborales no autorizadas y 4,673.8 miles de pesos de los cuales se desconoce su destino.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (**Auditoría 09-A-11000-02-0712**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que los recursos ejercidos

que no cuentan con la documentación soporte justificativa y comprobatoria original y de los pagos por 65,216.1 miles de pesos, y vehículos destinados para funciones administrativas y no de seguridad pública por 9,760.6 miles de pesos, de los cuales se reasignaron para funciones de seguridad pública vehículos por un importe de 8,607.4 miles de pesos, y queda pendiente un importe de 1,153.2 miles de pesos y errores y omisiones en la información financiera por 9,168.0 miles de pesos.

Guerrero, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-12000-02-0599**). La Auditoría Superior de la Federación observó que el Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos de Guerrero no transfirió y ejerció recursos del Patronato por un monto de 4,988.0 miles de pesos; asimismo, efectuó retenciones de Impuesto Sobre la Renta por sueldos y salarios de ejercicios anteriores y del ejercicio de 2009, los cuales fueron pagados con actualizaciones y recargos por un importe de 7,525.9 miles de pesos; y el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Guerrero ejerció recursos por un importe de 3,042.3 miles de pesos que se desconoce su orientación y destino.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-12000-02-0633**). La Auditoría Superior de la Federación dictaminó compensaciones discrecionales (bonos) por 4,953.0 miles de pesos; pagos indebidos del Impuesto Sobre la Renta por medidas de fin de año (vales de despensa) por 18,135.6 miles de pesos; pagos por compensaciones discrecionales (bonos) a personal eventual por 12,407.2 miles de pesos y pagos a personal eventual superiores a lo contratado por 22,625.8 miles de pesos.

Hidalgo, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-13000-02-0947**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 9,038.7 miles de pesos de recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal; 2,625.6 miles de pesos por falta de autorización o justificación de las erogaciones; 1,590.8 miles de pesos de recursos usados en fines distintos a los autorizados o establecidos en la normativa; 933.7 miles de pesos por falta de documentación comprobatoria de las erogaciones o que no reúne requisitos fiscales.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-13000-02-0634**). La Auditoría Superior de la Federación determinó pagos indebidos por concepto de nómina del Programa Programas Populares en Salud y Asistencia por 17,065.4 miles de pesos; pagos por concepto de préstamos para realizar pagos de la Aportación Solidaria Estatal por 23,738.6 miles de pesos; pagos de complementos a personal que no corresponde al fondo por 2,208.0 miles de pesos y remanente de recursos del fondo en otras cuentas con fines distintos a los del fondo por 7,132.4 miles de pesos.

Jalisco, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-14000-02-0574**). La Auditoría Superior de la Federación dictaminó 786,742.2 miles de pesos no ejercidos a la fecha de la revisión programados para Infraestructura Educativa Básica; 143,001.9 miles de pesos en conceptos con cargo a Gastos de Operación que no corresponden a los fines y objetivos del fondo o que fueron compromisos contraídos por el gobierno estatal; 132,295.8 miles de pesos por pagos con recursos del fondo a trabajadores comisionados a las secciones sindicales; y 10,078.7 miles de pesos

por el pago de remuneraciones a empleados de la dependencia que, de manera simultánea, ocuparon algún cargo de elección popular en el Gobierno del Estado o en los Ayuntamientos.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-14000-02-0952**). La Auditoría Superior del Estado de Jalisco determinó 9,816.1 miles de pesos por pagos en exceso en materia de servicios personales referidos a sueldos, compensaciones, estímulos al desempeño, pago de actividades diferentes a las funciones del personal y aguinaldos; 1,591.2 miles de pesos por conceptos no previstos en la Ley de Coordinación Fiscal en los planteles de Juanacatlán, Tlaquepaque y Guadalajara I, del CONALEP Jalisco, y en el Instituto Estatal para la Educación de los Adultos; y por 1,271.9 miles de pesos porque no se realizó la retención del Impuesto sobre la Renta a su personal y pagó con recursos del fondo.

Michoacán, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones Múltiples (**Auditoría 09-A-16000-02-0207**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que los recursos no ejercidos de los cuales se desconoce su destino por 193,515.0 miles de pesos; se destinaron recursos del fondo para gastos indirectos y supervisión de obras por 700.1 miles de pesos; falta o inadecuada aplicación de penas convencionales por 2,514.8 miles de pesos; falta de recuperación de anticipos por 846.9 miles de pesos, y pago de conceptos de obra no ejecutados conforme a catálogo por 151.0 miles de pesos.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-16000-02-0637**). La Auditoría Superior de la Federación determinó Recursos no entregados al ente ejecutor por 39,004.0 miles de pesos; pagos por licencias con goce de sueldo por comisión sindical por 10,415.1 miles de pesos; pagos por concepto de complemento de sueldo sin existir sustento normativo por 18,703.6 miles de pesos; pagos a servidores públicos de compensación garantizada al aguinaldo por 3,411.9 miles de pesos y falta de aplicación de penas convencionales por 3,344.0 miles de pesos.

Morelos, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-17000-02-0577**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 468,780.5 miles de pesos por realizar pagos a 4,507 personas adscritas en 1,202 centros de trabajo que contaron con 132 categorías que no corresponden a los objetivos de fondo, y pagos a trabajadores que contaron con 39 categorías que no fueron localizadas en el catálogo de puestos del instituto; 466,861.0 miles de pesos por realizar pagos en nómina a 147,956 empleados por conceptos de percepciones para los cuales no se presentó la autorización para su otorgamiento, y que corresponden a partidas que no son financiables con los recursos del fondo; y 190,075.0 miles de pesos por realizar pagos a 909 personas en ocho categorías que no se encuentran autorizadas en los lineamientos de carrera magisterial.

Fondo de Aportaciones Múltiples (**Auditoría 09-A-17000-02-0966**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 51,045.0 miles de pesos por falta de documentación comprobatoria de las erogaciones realizadas por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Nayarit, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-18000-02-0578**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que el gobierno del estado cumplió satisfactoriamente con la administración del fondo durante 2009, se generaron intereses por 4,212.0 miles de pesos, y se comprobó que el recurso se destinó al pago de las prestaciones autorizadas al

personal federal transferido; los enteros a terceros institucionales se efectuaron en los tiempos establecidos en la normativa que les aplica, por lo que durante 2009, no se realizaron pagos con recursos del fondo por conceptos de actualizaciones o multas.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-18000-02-0639**). La Auditoría Superior de la Federación determinó probables recuperaciones de recursos por 24,327.7 miles de pesos y que se refieren principalmente a: 10,901.1 miles de pesos por financiamiento a los programas de Recurso Estatal, Régimen Estatal de Protección Social en Salud y Unidades de Especialidades Médicas; 5,603.8 miles de pesos por pago de Bono de Productividad sin sustento normativo que lo autorice; 3,173.5 miles de pesos por pagos a personal que causo baja; 2,179.1 miles de pesos por pago a personal comisionado al Sindicato sin la autorización y extemporáneas, y 17.6 miles de pesos por pago de equipo de transporte sin documentación original.

Nuevo León, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**Auditoría 09-A-19000-02-0741**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que el total de recursos del fondo por 896,257.6 miles de pesos se ejerció en pago de nómina en el ejercicio 2009 de jubilados y pensionados, acción que no se encuentra contemplada en los rubros de gasto de la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-19000-02-0579**). La Auditoría Superior de la Federación dictaminó 718,565.3 miles de pesos destinados al pago de carrera magisterial sin contar con la documentación comprobatoria; 42,978.4 miles de pesos por pago de compensación a personal no identificado en la relación de mandos medios; 105,878.1 miles de pesos para pagos a personal comisionado al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, y 7,672.6 miles de pesos por pagos a personal comisionado a otras dependencias.

Oaxaca, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Oaxaca de Juárez (**Auditoría 09-D-20067-02-0981**). La Auditoría Superior del Estado de Oaxaca determinó 20,322.3 miles de pesos de recuperaciones probables que se integran por: 19,379.1 miles de pesos de falta de la documentación comprobatoria de las erogaciones o que no reúne requisitos fiscales de tres obras, y 943.2 miles de pesos por rebasar el 2.0% y 3.0% de desarrollo institucional y gastos indirectos, respectivamente.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-20000-02-0695**). La Auditoría Superior de la Federación determinó la aplicación de 88,773.9 miles de pesos en obras y acciones que no benefician directamente a sectores de su población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Puebla, auditorías financiera y de cumplimiento a:

Seguro Popular (**Auditoría 09-A-21000-02-0674**). La Auditoría Superior de la Federación determinó pagos de aguinaldo al personal del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud por 97,039.3 miles de pesos y pagos de vales de despensa otorgados a empleados de los programas de Caravanas, Oportunidades, Acuerdo para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en los Estados que no pertenecen al Sistema de Protección Social en Salud por 6,676.4 miles de pesos.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-21000-02-0983**). El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla determinó que el gobierno del estado cumplió parcialmente con las metas y los objetivos del fondo, conforme a lo siguiente: al 31 de diciembre del ejercicio en revisión, se ejercieron 175,738.0 miles de pesos, equivalentes al 46.2% de los recursos asignados al fondo, lo cual mostró algunas insuficiencias en el proceso de planeación, programación y ejecución del fondo, por lo cual el 53.8% de los recursos recibidos no se ejercieron; el retraso en el ejercicio del gasto y la falta de aplicación del total de los recursos asignados, no permitió que la población objetivo del fondo obtuviera los beneficios de la inversión no ejercida y el gobierno del estado dejó de invertir recursos del fondo por 204,789.7 miles de pesos para financiar obras, acciones e inversiones que atiendan las necesidades que beneficien directamente a grupos en rezago social y pobreza extrema.

Querétaro, auditorías de inversiones físicas y financiera y de cumplimiento, respectivamente, a:

Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (**Auditoría 09-A-22000-04-0558**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que cumplió las disposiciones normativas aplicables al registro, solicitud, transferencia, ministración y erogación de los recursos para los proyectos de obras públicas con cargo en el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-22000-02-0696**). La Auditoría Superior de la Federación determinó obras ejecutadas que no beneficiaron a la población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema y no corresponden con programas desarrollados en el ámbito regional o intermunicipal por 52,282.7 miles de pesos.

Quintana Roo, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones Múltiples (**Auditoría 09-A-23000-02-0993**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que la transferencia extemporánea de los recursos del fondo al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo, por 63,016.3 miles de pesos; gastos indirectos que no corresponden con la naturaleza de este rubro en el citado instituto por 30.3 miles de pesos y rendimientos financieros generados con los recursos del fondo que depositó la Secretaría de Hacienda del estado al instituto de referencia por 1,859.8 miles de pesos; la totalidad de los recursos observados corresponde a recuperaciones operadas.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Benito Juárez (**Auditoría 09-D-2305-02-0995**). El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo determinó que el municipio cumplió parcialmente con los objetivos y metas del fondo, en virtud de que: el 95.6% de los recursos ejercidos por el municipio, se aplicaron en obras de pavimentación, en detrimento de la atención de otros servicios del municipio; el 65.1% de los recursos se invirtieron en la cabecera municipal y el resto en las localidades, lo cual está de acuerdo con la concentración de la población y no proporcionó elementos para definir la importancia del fondo respecto de los ingresos por concepto de participaciones fiscales, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

San Luis Potosí, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-24000-02-0999**). La Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí presentó 5,545.2 miles de pesos por pagos al personal del Instituto Estatal de Educación para Adultos no contemplados en el Catálogo de Puestos del Personal Administrativo; 6,115. 5 miles de pesos por saldos pendientes de cobro por parte del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y del citado Instituto; 338.6 miles de

pesos por compensación especial al ex-director del Instituto Estatal de Educación para Adultos y otros gastos injustificados, y 422.5 miles de pesos por falta de documentación comprobatoria en gastos de operación del instituto de referencia.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-24000-02-0697**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 81,155.2 miles de pesos destinados a obras que no benefician directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, y 11,106.9 miles de pesos ejercidos sin que se haya proporcionado la documentación comprobatoria correspondiente.

Sinaloa, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-25000-02-0604**). La Auditoría Superior de la Federación dictaminó 11,126.9 miles de pesos que se destinaron para el pago de prestaciones laborales no autorizadas en ambas instituciones operadoras del fondo; 157.1 miles de pesos por las irregularidades en la ministración de los recursos y 386.4 miles de pesos por los recursos aplicados en rubros o programas no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (**Auditoría 09-A-25000-02-0726**). La Auditoría Superior de la Federación determinó la falta de depósito de la Secretaría de Administración y Finanzas de los rendimientos financieros que generaron los recursos del fondo en la cuenta del ente ejecutor por 3,676.0 miles de pesos, recursos erogados sin contar con la documentación comprobatoria por 1,477.2 miles de pesos, pagos improcedentes o en exceso por 51.6 miles de pesos y pago de percepciones extraordinarias a personal de seguridad pública que no cumplió con los requisitos de la mecánica operativa por 19,640.7 miles de pesos.

Sonora, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-26000-02-0647**). La Auditoría Superior de la Federación determinó pagos por conceptos distintos al fondo por 13,648.0 miles de pesos, pago a médicos sin contar con perfil por 2,678.1 miles de pesos, pagos con goce de sueldo de comisiones sindicales sin autorización por 6,558.0 miles de pesos, pagos por concepto de Impuesto Sobre la Renta de Honorarios Precarios, Honorarios Estatal y Seguro Popular por 21,220.3 miles de pesos, pago de bonos sin existir sustento normativo por 7,951.5 miles de pesos y penas convencionales pendientes de recuperar por 2,807.9 miles de pesos.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-26000-02-0699**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 42,354.8 miles de pesos que se integran por 42,126.9 miles de pesos, por la aplicación de recursos del fondo a obras que no atienden las necesidades exclusivas al financiamiento de obras que benefician directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, y 227.9 miles de pesos que son productos financieros que se aplicaron a gastos de viáticos, combustibles y gasto corriente que no cumplen con la finalidad del fondo.

Tabasco, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**Auditoría 09-A-27000-02-0606**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que el Colegio de Educación Profesional Técnica de Tabasco pagó con recursos del fondo 1,907.8 miles de pesos por concepto de gastos

efectuados por un plantel de reciente creación no considerado en el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica; el Instituto de Educación para Adultos de Tabasco adquirió activos fijos por 1,052.2 miles de pesos sin contar con una partida presupuestal autorizada, pago servicios personales por 1,405.7 miles de pesos que excedieron el importe asignado a la partida presupuestal del capítulo 1000, efectuó transferencias por concepto de préstamos por 2,226.7 miles de pesos con cargo al fondo; pagó con recursos del fondo 1,550.7 miles de pesos por concepto de Impuesto Sobre la Renta retenido sobre honorarios y arrendamientos pagados con cargo en un programa estatal y se erogaron con recursos del fondo 6,195.7 miles de pesos como gratificación al personal que desempeñó funciones de supervisión y control de las unidades operativas, sin contar con la autorización de la Junta de Gobierno del Instituto.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Nacajuca (**Auditoría 09-D-27013-02-0874**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 9,445.9 miles de pesos por la transferencia de recursos del fondo a Petróleos Mexicanos, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC y HÁBITAT para realizar siete obras con otra fuente de financiamiento, así como 5,726.1 miles de pesos por 29 adquisiciones de suministros de material para el mejoramiento de la vivienda y uno de materiales asfálticos sin documentación comprobatoria, lo que limitó la factibilidad de verificar la aplicación y destino de los recursos del fondo.

Tamaulipas, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-28000-04-0649**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Gobierno del Estado de Tamaulipas cumplió con las disposiciones normativas aplicables a control interno; transferencia de recursos; registro e información financiera; servicios personales; adquisiciones, control y entrega de medicamentos y metas y objetivos; excepto por los resultados que se refieren principalmente a la falta de documentación comprobatoria por 5,713.6 miles de pesos; utilización de recursos en fines distintos a lo autorizado o establecido en la normativa por 732.1 miles de pesos; pagos indebidos de Impuesto Sobre la Renta por medidas de fin de año (vales de despensa) por 3,418.9 miles de pesos; y pagos de actualización y recargos del Impuesto Sobre la Renta por 7,588.6 miles de pesos.

Fondo de Aportaciones Múltiples (**Auditoría 09-A-28000-04-0212**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que los recursos del fondo se ejercieron de manera correcta a través de las instituciones operadoras de dicho fondo que en el caso del estado fueron el Instituto Tamaulipeco de Infraestructura Física Educativa y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tamaulipas, por lo que le otorgó dictamen limpio.

Tlaxcala, auditorías de inversiones físicas y financiera y de cumplimiento a:

Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (**Auditoría 09-A-29000-04-0559**). La Auditoría Superior de la Federación determinó que cumplió con las disposiciones normativas aplicables a al registro, solicitud, transferencia, ministración y erogación de los recursos para los proyectos con cargo en el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**Auditoría 09-A-29000-02-0650**). La Auditoría Superior de la Federación determinó transferencias de recursos del fondo a cuentas de otras fuentes de financiamiento, sin presentar documentación de su reintegro al fondo por 23,458.1 miles de pesos; compra de medicamento y material de curación para Oportunidades y el Seguro Popular por 2,084.8 miles de pesos; pago de compromisos del ejercicio 2008, con recursos del fondo de 2009

por 4,015.7 miles de pesos; saldo de un préstamo de recursos del fondo al Programa de Fortalecimiento de la Oferta de los Servicios de Salud y Aportaciones a Municipios por 1,696.9 miles de pesos; pago de complemento de sueldos a mandos medios y superiores del organismo, sin contar con la normativa que lo justifique por 20,399.9 miles de pesos; no se retuvo el Impuesto Sobre la Renta en la nómina de fin de año siendo que el pago se realizó en efectivo por 3,404.4 miles de pesos; pagos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para la nómina de personal precario en 2009 por 5,229.4 miles de pesos; pago de recargos y actualizaciones en los enteros de Impuesto Sobre la Renta, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por 5,523.6 miles de pesos, y penas convencionales no aplicadas a los proveedores por 147.4 miles de pesos.

Veracruz, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**Auditoría 09-A-30000-02-0590**). La Auditoría Superior de la Federación determinó recursos no transferidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz al ente ejecutor por 2,326,575.1 miles de pesos; 135,337.2 por realizar pagos indebidamente con goce de sueldo a 470 trabajadores comisionados al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación; 11,253.6 miles de pesos por realizar diversos gastos de operación no financiables; 7,989.1 por realizar indebidamente pagos con goce de sueldo a 37 trabajadores adscritos a centros de trabajo AGS “COMISIONADOS AL SNTE”; 9,634.4 miles de pesos por realizar pagos a 49 trabajadores no localizados en las visitas a centros de trabajo, los cuales no fueron identificadas por los responsables.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (**Auditoría 09-A-30000-02-0731**). La Auditoría Superior de la Federación determinó 52,547.9 miles de pesos de recursos que fueron retirados de la cuenta bancaria para invertirlos en una cuenta productiva de los cuales se han reintegrado 45,990.0 miles de pesos; 8,355.2 miles de pesos de recursos aplicados a proyectos y acciones no contemplados en la apertura programática, y 351.5 miles de pesos de anticipos no amortizados, los cuales fueron reintegrados al fondo.

Yucatán, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Tizimín (**Auditorías 09-D-31096-02-1040**). La Auditoría Superior del Estado de Yucatán observó 430.3 miles de pesos de obra pagada no ejecutada; 5,669.6 miles de pesos por obras sin documentación técnica para evaluar su cumplimiento; 7,440.3 miles de pesos por obras ejecutadas que no corresponden a los rubros autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal, y 2,787.5 miles de pesos por proyectos no ejecutados y gastos indirectos no identificados con la obra a la que pertenecen.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Mérida (**Auditoría 09-D-31050-02-1038**). La Auditoría Superior del Estado de Yucatán determinó 12,954.3 miles de pesos por recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal, y 70.0 miles de pesos por pago de conceptos de obra no ejecutados.

Zacatecas, auditorías financieras y de cumplimiento a:

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**Auditoría 09-A-32000-02-0701**). La Auditoría Superior del Estado de Zacatecas determinó que la aplicación de los recursos del fondo para 2009 permite concluir que se cumplieron parcialmente sus objetivos, debido a que ejercieron 59,360.2

miles de pesos para el financiamiento de obras que no proveen infraestructura que beneficie directamente a sectores de su población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema ya que se trata de obras de mejoramiento urbano.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio de Fresnillo (**Auditoría 09-D-32010-02-1045**). La Auditoría Superior del Estado de Zacatecas determinó 18,020.7 miles de pesos de erogaciones sin especificar, ni documentación comprobatoria; 2,062.7 miles de pesos por 14 obras y una acción con documentación comprobatoria en copia fotostática de las erogaciones; 1,832.4 miles de pesos de recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal por depósitos aplicados en gasto corriente y soportados con documentación en copia fotostática; 18.7 miles de pesos de entrega de material sin acuse de recibo de parte de los beneficiarios, 2.9 miles de pesos de gastos indirectos sin documentación comprobatoria, y 14,099.7 miles de pesos de adquisiciones sin documentación comprobatoria.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE OTORGA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

Revisión de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2009

CONSIDERANDO

Primero. Que la Cámara de Diputados es responsable de revisar la Cuenta Pública, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Segundo. Que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el ejercicio y destino de los recursos a través de la revisión de la Cuenta Pública, con lo que contribuye a salvaguardar los intereses de los mexicanos.

Tercero. Que la Auditoría Superior de la Federación emitió 945 dictámenes en sus diferentes modalidades, 263 dictámenes favorables, equivalente al 27.8%; 393 opiniones con salvedad, el 41.6% del total; 269 dictámenes con opinión negativa, es decir, el 28.5%; 14 dictámenes con abstención de opinión que representan el 1.5%, y 6 auditorías no tuvieron opinión que representan el 0.6 % del total, lo que significa que 7 de cada 10 auditorías practicadas tienen opinión negativa o con salvedad.

Cuarto. Que durante 2009, México presentó un complicado panorama económico, tuvo una caída en los niveles de actividad económica global y una mayor restricción al financiamiento, que se reflejaron en desplome de las exportaciones, disminución en la captación de divisas al país, caída de los ingresos petroleros, efectos negativos de la influenza sobre el turismo internacional y reducción de las remesas de los connacionales en el extranjero.

Quinto. Que durante 2009 el Ejecutivo Federal presentó graves deficiencias en la capacidad para identificar correctamente los choques externos y actuar oportuna y adecuadamente para proteger el mercado interno, por lo que fracasó en aplicar un programa anticíclico que aminorara los fuertes embates de la desaceleración económica mundial y el retroceso del bienestar de la población.

Sexto. Que los resultados de las principales variables macroeconómicas durante 2009 se alejaron de los niveles previstos en los Criterios Generales de Política Económica establecidos por el Ejecutivo

Federal, lo que reveló incapacidad en el manejo de las políticas públicas para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas realistas y, sobre todo, responsables.

Séptimo. Que la economía se desplomó 6.1% con relación al Producto Interno Bruto durante 2009, por lo que no solo dejó de crecer el 3% previsto si no que hubo una pérdida neta del 9.1% del producto. Esto se tradujo en una severa contracción de la economía, mayor rezago en la generación de empleo, menor ingreso per cápita, menor desarrollo social en términos de salud, educación y seguridad e incremento de la pobreza. El Ejecutivo Federal formuló el Paquete Económico 2009 buscando una vez más solo mantener los equilibrios macroeconómicos, no así el desarrollo económico y el bienestar social de los mexicanos.

Octavo. Que el Ejecutivo Federal desperdició las condiciones excepcionalmente favorables existentes en 2008, como los ingresos adicionales por encima de lo presupuestado, para mitigar los efectos que se avizoraban por la crisis financiera internacional, lo que acentuó la caída de la economía mexicana, que fue una de las más severas a nivel internacional.

Noveno. Que durante 2009, los ingresos públicos ascendieron a 2 billones 817 mil 185 millones 500 mil pesos, cifra inferior 5.6% en términos reales a la de 2008, lo que se explica, entre otros factores, por la caída de los ingresos petroleros y de la recaudación tributaria.

Décimo. Que en materia de inflación, al mes de diciembre de ese año, el Índice Nacional de Precios al Consumidor registró un crecimiento de 3.6%, como consecuencia de haber otorgado mayor prioridad al control de precios sobre la reactivación de la economía, lo que se demuestra con acciones como el congelamiento de los precios de la gasolina y la reducción de las tarifas de electricidad.

Décimo Primero. Que México dista de ser una potencia exportadora ya que la balanza comercial sigue arrojando saldos deficitarios. Durante 2009 las exportaciones de mercancías, disminuyeron en 21.2% respecto al nivel de 2008, las ventas de origen petrolero, registraron una contracción anual de 39%, las manufacturas para la exportación retrocedieron en 17.9% y las exportaciones extractivas y agropecuarias cayeron 25% y 1.2%, respectivamente.

Décimo Segundo. Que el sector industrial fue el más afectado por la caída de la producción, y se registró un decremento de 7.2% en términos reales. En particular, la construcción y las manufacturas retrocedieron a alarmantes tasas anuales de 7.1%, y 10.1% respectivamente.

Décimo Tercero. Que la banca de desarrollo, particularmente Nacional Financiera y Banco Nacional de Comercio Exterior, ha terminado convertida en banca de segundo piso, entregando recursos a la banca comercial que presta poco al sector productivo y se concentra en prestar sin riesgo y con los mismos recursos a los tres niveles de gobierno. Se ha venido observando una trasferencia de funciones centrales de esta banca a otras esferas de la administración pública.

Décimo Cuarto. Que el Ejecutivo Federal en el ejercicio del gasto reincidió en la práctica de subejercicios encubiertos como economías o bien direccionados a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos.

Décimo Quinto. Que la deuda bruta del sector público presupuestario ascendió a 4 billones 17 mil 817 millones de pesos, lo que significó un aumento de 892 mil 652 millones 600 mil pesos comparado con el año anterior, esto derivó principalmente de la eliminación del esquema de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.

Décimo Sexto. Que uno de los ejes planteados por el Ejecutivo Federal para lograr un crecimiento económico sostenido durante 2009, fue ampliar la infraestructura, sin embargo, aún en tiempos de crisis, se continuó con recursos inmóviles en el Fondo Nacional de Infraestructura por más de 61 mil millones de pesos.

Décimo Séptimo. Que durante 2009 no se cumplió nuevamente la meta de crear 800 mil puestos de trabajo en el año, por el contrario, el número de trabajadores asegurados al término del ejercicio se redujo en 181 mil 271 casos respecto al año anterior, por lo que no solo no hubo generación de empleos, sino que se presentó una pérdida en los mismos.

Décimo Octavo. Que el gasto destinado a educación no corresponde a los resultados obtenidos en términos de aprovechamiento y calidad educativa, la formación de niños y jóvenes sigue siendo deficiente y la corrupción fue evidente en el programa Enciclomedia para 5° y 6° grado de primaria.

Décimo Noveno. Que a pesar del incremento en el gasto programable los recursos destinados al sector salud estos siguen siendo insuficientes, se continúa con graves deficiencias en la calidad de la prestación del servicio, el abasto de medicamentos y el acceso a los servicios de salud.

Vigésimo. Que durante 2009, se erogó casi cuatro veces más el presupuesto destinado a seguridad pública con respecto a 2006, sin embargo, no se vio reflejado en una menor incidencia delictiva, por el contrario, se recrudecieron los indicadores de inseguridad y 2009 fue el año más crítico y violento en lo que iba de esa década. Se evidencia, aún más, que es ineficiente la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

Vigésimo Primero. Que a pesar del número de defunciones y personas puestas a disposición del Ministerio Público que el Ejecutivo Federal dice haber realizado, a la Procuraduría General de la República se le otorgó un mínimo incremento en sus recursos presupuestales en 2009, lo que sigue afectando sensiblemente su estado de fuerza y efectividad en sus resultados.

Vigésimo Segundo. Que en los estados, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal se mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la recepción, administración y ejecución de los recursos federales transferidos.

Vigésimo Tercero. Que la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización del ejercicio del gasto de 2009, nuevamente detectó entre las recurrencias más importantes, la corrupción sistémica organizada en las diversas áreas de la administración pública federal en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

Vigésimo Cuarto. Que el desarrollo de actividades al margen de las atribuciones legales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de sus servidores públicos, como práctica recurrente para eludir la normatividad, se manifestó de nueva cuenta en 2009, entre otros, en los casos de los convenios suscritos por Presidencia de la República y los contratos del Servicio de Protección Federal dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública con el Sistema de Agencias TURISSSTE.

Vigésimo Quinto. Que continúa la falta de transparencia en la rendición de cuentas y presentación de la información, sobre todo en lo que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que al no dejar claros diversos conceptos por falta de desagregación o información con mayor detalle, evidencia una clara estrategia que le permite actuar con discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, incumpliendo la normatividad de transparencia y acceso a la información.

Vigésimo Sexto. Que la revisión de la Cuenta Pública es una facultad constitucional exclusiva de la Cámara de Diputados y es también la forma de control político más importante con la que cuenta el Poder Legislativo para limitar al Poder Ejecutivo y evitar los posibles abusos y desvíos de poder.

Por lo anteriormente expuesto y fundado emite el siguiente:

DECRETO

Artículo Primero. Se reconoce que de los 945 dictámenes elaborados por la Auditoría Superior de la Federación, 263 resultaron con opinión limpia, sin embargo, existieron algunas irregularidades graves y recurrentes en el ejercicio del gasto y también en el ejercicio de los recursos transferidos a estados y municipios. Los resultados de la gestión financiera no se ajustaron a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se cumplieron los objetivos de la política de gasto, los avances en el cumplimiento de los objetivos de los programas nacionales y sectoriales tuvieron un impacto marginal en beneficio de la sociedad, por lo que no existen elementos suficientes para aprobar la Cuenta Pública de 2009.

Artículo Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México D.F., a los 25 días del mes de abril de 2012.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Diputados: Jesús Alfonso Navarrete Prida (rúbrica), presidente; María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (rúbrica), Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Juan Alberto Lastiri Quirós (rúbrica), Julio Castellanos Ramírez, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva (rúbrica), Vidal Llerenas Morales (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez (rúbrica), Pedro Vázquez González (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari, Pedro Jiménez León, secretarios; Cruz López Aguilar (rúbrica), Georgina Trujillo Zentella (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva (rúbrica), Silvio Lagos Galindo (rúbrica), María Esther Sherman Leño (rúbrica), Óscar Guillermo Levin Coppel (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias (rúbrica), Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), José Ramón Martel López (rúbrica), Francisco Alejandro Moreno Merino (rúbrica), Rodrigo Reina Liceaga (rúbrica), Rogelio Cerda Pérez (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola, Gabriela Cuevas Barron, Enrique Octavio Trejo Azuara (rúbrica en contra), Felipe de Jesús Rangel Vargas, Francisco Javier Orduño Valdez, Marcos Pérez Esquer, Mario Alberto Becerra Ponoroba, Ovidio Cortazar Ramos, Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica), Gerardo Leyva Hernández (rúbrica), Rodolfina Gatica Garzón (rúbrica), Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica), Olga Luz Espinosa Morales (rúbrica), Rafael Pacchiano Alamán.

DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN A PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO PENAL Y REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura, le fue devuelta para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la **minuta con proyecto de decreto por el que se que expide la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

La Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la LXI Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 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; y 80, 81, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, el presente dictamen de conformidad con los siguientes.

Antecedentes

Primero. Con fecha 5 de octubre de 2010, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la diputada Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Leyes Federales contra la Delincuencia Organizada, y de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, que regula la participación de los denominados testigos protegidos en las actuaciones penales.

Segundo. La Mesa Directiva, en esa misma fecha, acordó se turnara a las Comisiones Unidas de Justicia y de Función Pública para su estudio y correspondiente dictamen.

Tercero. Con fecha 8 de diciembre de 2010, el diputado Víctor Humberto Benítez Treviño; de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuarto. La Mesa Directiva, en esa misma fecha, acordó se turnara a las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública para su estudio y correspondiente dictamen.

Quinto. Con fecha 27 de abril de 2011, el diputado Óscar Martín Arce Paniagua; de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley

Federal de Protección a Testigos, Víctimas y demás Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal.

Sexto. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, acordó se turnara dicha iniciativa a la Comisión de Justicia para su estudio y dictamen correspondiente y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión.

Séptimo. El 15 de septiembre del 2011, en la 22 reunión ordinaria de la Comisión de Justicia, se acordó presentar una nueva iniciativa de ley por parte de los integrantes de dicha comisión, recopilando las iniciativas propuestas por los diputados Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo y Víctor Humberto Benítez Treviño.

Y toda vez que el fin último del estado es salvaguardar el interés común, la justicia y la paz, estas comisiones se encuentran comprometidas a establecer las medidas y procedimientos que garanticen la protección y atención de personas intervinientes en el procedimiento penal, cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro por su participación directa o indirecta que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada.

Es por ello que a efecto de otorgar seguridad a las personas que participan en algún proceso penal, mismas que son vulnerables ante la delincuencia organizada, tiene a bien esta Comisión de Justicia impulsar la iniciativa de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

Octavo. El 20 de septiembre de 2011, el diputado Ezequiel Rétiz Gutiérrez, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en nombre de los integrantes de la Comisión de Justicia, presentó la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, y del artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Noveno. El 22 de septiembre de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, acordó se turnara dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia y de la Función Pública para su estudio y dictamen correspondiente y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión.

Décimo. El jueves 24 de noviembre de 2011, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal; y reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Proyecto que fue enviado al Senado de la República para su estudio y análisis.

Undécimo. En sesión ordinaria celebrada por el Senado de la República, el 29 de noviembre de 2011, se recibió de la Cámara de Diputados para los efectos del procedimiento legislativo previsto en el inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el expediente con la minuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el procedimiento penal; y se reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, recibida de la Cámara de Diputados, para los efectos del inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Duodécimo: En sesión ordinaria celebrada por el Senado de la República, el 19 de abril de 2012, fue aprobado la minuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el procedimiento penal; y se reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, recibida de la Cámara de Diputados. Dicho proyecto fue devuelto a la Cámara de Diputados para efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Análisis de la minuta

I. Esta colegisladora comparte las consideraciones de la minuta devuelta por el Pleno del Senado de República mediante la que se aprueba el proyecto de Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y la correspondiente reforma al artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En ese sentido, el objetivo de dicho ordenamiento legal es de generar un mecanismo de índole legal que atienda las necesidades actuantes del devenir diario de la vida gregaria que exige toda sociedad, fortaleciendo y proporcionando el pilar, cuyo esquema erija de manera sólida el cimiento jurídico de protección a las personas que por circunstancias diversas se vean involucradas en un procedimiento de índole penal, permitiendo garantizarles su participación enmarcada en el manto protector de un correcto desarrollo procedimental, de certeza y seguridad jurídica pero también personal.

Para ello, es necesaria contar con instituciones fuertes, con gente altamente capacitada en su personal, en su quehacer investigatorio y de protección, junto con una regulación clara de cómo y en qué condiciones las autoridades deben captar y valorar los testimonios, como sucede en Italia y la Corte Europea que exigen que los testigos protegidos, sean tratados con absoluto cuidado y no sean manipulados por la autoridad que los tiene a su cargo.

Es así, y toda vez que el fin último del Estado es salvaguardar el interés común, la justicia y la paz, los integrantes de esta Comisión, sometemos a la elevada consideración de esta Honorable Cámara la presente iniciativa comprometida a establecer las medidas y procedimientos que garanticen la protección y atención de personas intervinientes en el procedimiento penal.

II. Es destacar que el presente proyecto de Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal establece las medidas de protección consistentes, entre otras, en tratamiento médico, psicológico o sanitario; asesoría jurídica; gestión de trámites, salvaguarda de la integridad física, psicológica, patrimonial y familiar; vigilancia; traslado de lugar; custodia policial; alojamiento temporal y apoyo económico; cambio de domicilio, trabajo y estudios; previo acuerdo con la Procuraduría General de la República el cambio de identidad; reserva de identidad; métodos que imposibiliten la identificación; participación a distancia; desahogo de diligencias por video conferencia, designar el domicilio del Centro para cualquier requerimiento; y en el caso de reclusos en prisión preventiva o sentenciados, separación de la población general y el traslado a otro centro penitenciario.

Consideraciones

Primera. Se coincide con el Senado de la República en que la ley que se propone expedir pretende dar vida a un mecanismo de “Protección de Personas”, mediante la expedición de un ordenamiento innovador, indispensable para garantizar el correcto desarrollo de la impartición de justicia y el ejercicio armónico que otorgue la libertad para practicar el derecho de toda persona a participar sin

cortapisas y con seguridad en su persona, en el procedimiento penal, en donde incluso pueden ser sujetos a protección, las víctimas, ofendidos, peritos, policías, Ministerio Públicos, servidores público del Poder Judicial, en suma, toda aquel que por su intervención en el procedimiento penal se encuentre en situación de riesgo o peligro.

Segunda. En ese sentido el proyecto contiene hace las siguientes aportaciones que sin dada alguna permitirán al estado mexicano avanzar hacia la constitución de un sistema de procuración y administración de justicia en el que la impunidad sea excluida:

a) Contenido del programa. En la ley se establecen los mínimos que todo programa debe contener como son: requisitos de ingreso, terminación, mecanismos de protección, así como los apoyos para solventar necesidades personales básicas del protegido.

b) Clasificación de las medidas de protección. Se prevén dos tipos de medidas: a) de asistencia y b) de seguridad, que a su vez se puede subdividir en medidas aplicadas durante la investigación penal directamente ordenadas por el Centro y medidas aplicadas durante el proceso que requieren de un mandamiento judicial.

c) Medidas de protección provisionales. Establece la facultad del Agente del Ministerio Público de otorgar medidas de protección provisionales en los casos en que la persona se encuentre en situación de riesgo o peligro; así como del Director del Centro de proporcionar éstas o mantener las concedidas por el Ministerio Público, en tanto se resuelve el ingreso al Programa.

d) Características de las medidas de protección. Prevé que las medidas deberán ser viables y proporcionales al riesgo, importancia del caso, trascendencia e idoneidad del testimonio, vulnerabilidad de la persona y su capacidad de adaptación.

e) Colaboración. Prevé la obligación de que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal presten colaboración con la Procuraduría General de la República y el Centro.

Dispone la celebración de acuerdos o convenios con personas físicas o morales, estatales, nacionales o internacionales para el logro del objeto de la ley.

Contempla la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las Procuradurías o sus equivalentes de las entidades federativas para la incorporación de procesados y sentenciados del fuero común al Programa

Prevé reglas de cooperación internacional, la que se llevará a cabo mediante asistencia jurídica y técnica mutua, y reuniones de intercambio de experiencias.

f) Reserva de la información. Establece que la información relacionada con las personas protegidas es reservada y confidencialidad en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), salvo la información estadística que no las ponga en riesgo.

g). Selección de personal y seguridad social. Prevé la implementación de procedimientos de selección, permanencia y capacitación del personal del Centro, así como un sistema complementario de seguridad social para sus familias y dependientes.

h) Procedimiento de incorporación al Programa. I nicia con la solicitud que sólo puede ser presentada por el MP o Juez que conozca del proceso penal ante el Centro. Tratándose de secuestro hace un reenvío a la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Secuestro.

i). Impugnabilidad de las resoluciones. Establece que las resoluciones del Director del Centro serán definitivas e inatacables, por lo que no se admite ningún medio de impugnación, sólo se prevé la posibilidad de la reevaluación

j). Convenio de Entendimiento. Condiciona la admisión al Programa a la firma del convenio de entendimiento y establece su contenido.

k). Obligaciones. Dispone expresamente tanto obligaciones de las personas incorporadas como de la autoridad encargada de la administración del Programa.

l). Terminación de las medidas de protección y desincorporación del Programa. Establece expresamente entre otros supuestos: falta de veracidad; incumplimiento de las obligaciones asumidas en el convenio; comisión de un delito doloso renuncia voluntaria; desaparición del riesgo; incumplimiento de las medidas de protección.

m). Ejecución de las Medidas. La ejecución y medidas de protección estarán a cargo de la Unidad integrada por agentes de la Policía federal Ministerial.

Tercera. Asimismo, las legisladoras en establecer las medidas de asistencia y de seguridad así como los procedimientos que garanticen la protección y atención de personas intervinientes en el procedimiento penal, cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro por su participación o como resultado del mismo. Se creará el Centro Federal de Protección a Personas como órgano desconcentrado y especializado de la Procuraduría General de la República; con autonomía técnica y operativa en la aplicación de las medidas de protección.

Cuarta. Tal y como lo señala el Senado de la República, la protección a testigos y a otras personas que intervienen dentro de un procedimiento penal, también fue retomada por diversos instrumentos de índole internacional, los cuales han sido suscritos por el Estado Mexicano, entre los que se encuentra, la citada Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como “Convención de Palermo”, sirve de referencia también la Ley Modelo sobre Protección de Testigos, versión para América Latina, así como las Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos, las cuales disponen de diversas medidas tendientes a garantizar la seguridad e integridad de aquéllas personas que de alguna forma participan en alguna de las fases del procedimiento penal.

Quinta. Finalmente, el Senado de la República consideró oportuno realizar algunas precisiones para robustecer y perfeccionar la minuta de mérito. Modificaciones que esta Comisión estima acertadas y a las que se adhiere en sus términos:

a) Se coincide con la legisladora en eliminar la referencia al Agente del Ministerio Público de la Federación del catálogo de conceptos;

b) Se coincide con la legisladora en determinar la independencia del otorgamiento de las medidas de protección respecto del desarrollo del procedimiento penal, el cual solamente servirá para determinar los factores de riesgo de la persona sujeta a protección;

- c)** Se coincide con la legisladora en establecer la colaboración de dependencias y entidades de la administración pública federal para la aplicación de las medidas en la Ley a través de la suscripción de convenios, acuerdos o instrumentos jurídicos;
- d)** Se coincide con la legisladora en precisar los principios de proporcionalidad y necesidad, así como el de celeridad;
- e)** Se coincide con la legisladora en puntualizar que el Director del programa estará sujeto a las disposiciones establecidas en la presente Ley, respetando en todo momento su autonomía;
- f)** Se coincide con la legisladora en señalar que el encargado del Centro, será un Director, cuyo nombramiento correrá a cargo del Presidente de la República a propuesta del Titular de la Procuraduría General de la República;
- g)** Se coincide con la legisladora en enfatizar como una de las facultades del Director la de suscribir previa consideración del Procurador General de la República instrumentos jurídicos que faciliten el funcionamiento y operación del programa;
- h)** Se coincide con la legisladora en que las solicitudes de incorporación de una persona al Programa, sean presentadas por el Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa a la que se encuentre asignado el ministerio público responsable del procedimiento penal;
- i)** Se coincide con la legisladora en establecer la obligación de que las medidas de protección cesarán por acuerdo del Director del Centro con el Titular de la Procuraduría General de la República;
- j)** Se coincide con la legisladora en dotar al Director del Centro con pleno mando, directo e inmediato, sobre el personal que le esté adscrito;
- k)** Se coincide con la legisladora en determinar que el personal cuente con el equipo necesario para el desempeño de sus funciones;
- l)** Se coincide con la legisladora en determinar que el personal policial con que cuente dicho Centro dependerá del Director;
- m)** Se coincide con la legisladora en llevar a cabo una distinción entre las medidas que serán de aplicación exclusiva por el Director del Centro Federal de Protección a Personas, de aquellas que podrán ser aplicadas de forma inmediata por el ministerio público;
- n)** Se coincide con la legisladora en establecer que la decisión de incorporar o no a una persona al programa pueda ser reconsiderada a petición del titular de la Procuraduría General de la República;
- o)** Se coincide con la legisladora en establecer que todos los requerimientos para la práctica de una diligencia ministerial y/o judicial en los que ésta intervenga, serán realizados por el Titular del Centro, quien adoptará las medidas necesarias para presentarlo ante la autoridad correspondiente;
- p)** Se coincide con la legisladora en se realizar la adecuación del término “expulsión del programa”, por el de revocación de su “incorporación al programa”;

q) Se coincide con la legisladora en determinar que la incorporación al Programa deberá sujetarse a una solicitud que realizará el Titular de la Subprocuraduría o unidad administrativa a la que pertenezca el ministerio público, o el juez que conozca del procedimiento penal, la cual será resuelta por el Director del Centro; y,

r) Se coincide con la legisladora en incluir los principios de índole internacional de doble incriminación y reciprocidad.

Lo anterior con fundamento en los siguientes razonamientos:

I. Se modifica el artículo 2º, relativo a las definiciones, para efecto de suprimir la fracción VII, consistente en el acrónimo AMPF, es decir, Agente del Ministerio Público de la Federación, para utilizar el término de Ministerio Público, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre otros. En consecuencia, la numeración pasa de XV a XIV fracciones.

II. Una vez que fue analizado en el artículo 3º, se estimó conveniente adicionar un párrafo en el cual se hace énfasis que el otorgamiento de las medidas de protección, materia de la ley propuesta, será independiente del procedimiento penal, es decir, que la aplicación de las citadas medidas no afectará el desarrollo del procedimiento y viceversa, ya que éste sólo servirá como punto de referencia para el otorgamiento o revocación de la protección.

III. En el proyecto de ley se contempla, de forma acertada, la colaboración de dependencias y entidades de la administración pública federal, como un instrumento indispensable para la aplicación de las medidas dispuestas en la Ley. Al respecto, y para conseguir una eficiente colaboración con la Procuraduría General de la República por conducto del Centro, se prevé la suscripción de convenios, acuerdos o demás instrumentos jurídicos con personas físicas o morales, así como con autoridades federales, gobiernos del Distrito Federal, de los Estados de la Federación y Municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organismos de los sectores social y privado e incluso internacionales, que resulten conducentes para otorgar la protección de las personas, por lo que se modificó la redacción del artículo 4º, para efecto de hacerlo coincidir con las atribuciones del Titular de la Procuraduría General de la República, establecidas en su Ley Orgánica.

IV. Además, en la Ley Federal para la Protección a Personas propuesta, se establecen diversos principios básicos que coadyuvan al mejor desarrollo del Programa Federal de Protección a Personas, por lo que estas comisiones coinciden con la legisladora en precisar en el principio de proporcionalidad y necesidad que se garantizará la identidad personal del sujeto a protección.

Adicionalmente, y toda vez que dicha ley establece directrices a seguir para una eficaz protección a las personas, se estima necesario que el Director del Centro, dentro de la autonomía que goza, tenga plena facultad para hacer cumplir las disposiciones establecidas en la presente ley, en estricto apego a la misma, por lo que se adiciona el término “sujeten” en el principio de autonomía, a fin de robustecer este espíritu.

Por otra parte, en armonía con lo antes señalado resulta necesario especificar en el principio de celeridad que corresponderá de forma directa al Director del Centro la adopción de las medidas relativas al ingreso de una persona al programa y su revocación.

V. En la minuta de mérito, se propone la creación del Centro Federal de Protección a Personas, el cual será un órgano desconcentrado y especializado, con autonomía técnica y operativa en la aplicación de las medidas de protección de la Procuraduría General de la República, mismo que estará a cargo de un Director, cuyo nombramiento originalmente la minuta señalaba como facultad del Procurador, para quedar como una facultad del Presidente de la República, a propuesta del Titular de la Procuraduría General de la República.

Lo anterior con el objeto de garantizar la transparencia e imparcialidad en su nombramiento, en razón de la delicadeza y naturaleza de las funciones que desempeñará, es por ello que se estima conveniente que la designación sea acorde a las designaciones que se realizan de otros funcionarios de alto nivel.

VI. Dentro del artículo 7, relativo a las facultades del Director del Centro, se estima pertinente enfatizar que en ellas se encuentra la de suscribir y emitir instrumentos jurídicos que faciliten la operación del Programa, previa consideración del Procurador, por lo que se ha modificado la fracción I del citado numeral.

Asimismo, en la fracción II se ha estimado necesario que las solicitudes de incorporación de una persona al Programa, sean presentadas por el Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa a la que se encuentre asignado el ministerio público responsable del procedimiento penal, en donde interviene la persona a proteger.

Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de la protección y no dejar de manera discrecional la solicitud a consideración del ministerio público, sino que sea por acuerdo de su superior jerárquico, brindando certeza y seguridad jurídica en las decisiones que se tomen al respecto.

En ese orden de ideas, se propone la modificación a la fracción VII del numeral referido, para que las medidas de protección que dicte el ministerio público sean establecidas previa solicitud del Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa equivalente a la que se encuentre adscrito.

De igual forma, con el propósito de dar certeza y seguridad a las personas protegidas, se establece la obligación de que las medidas de protección cesarán por acuerdo del Director del Centro con el Procurador, modificándose así la fracción IX del numeral en comento, la cual en su origen era facultad exclusiva del Director del Centro.

Finalmente, con el objeto de que el Director del Centro pueda desempeñar eficazmente las facultades que le han sido atribuidas en la ley propuesta, se estima adicionar una fracción XI, recorriéndose en su orden la subsecuente, a efecto de dotarle de pleno mando, directo e inmediato, sobre el personal que le esté adscrito.

VII. Se adiciona el artículo 8, con el propósito de que el personal responsable de la operación del programa cuente con el equipo necesario para el desempeño eficaz de sus funciones y actividades.

VIII. Por lo que respecta al artículo 10 de la minuta, esta dictaminadora estima pertinente precisar que el personal policial con que cuente dicho Centro dependerá del Director del mismo, ello acorde a lo establecido en la fracción XI del artículo 7 de la referida Ley.

IX. Resulta pertinente realizar una distinción entre las medidas que serán de aplicación exclusiva por el Director del Centro Federal de Protección a Personas, de aquellas que podrán ser aplicadas de

forma inmediata por el ministerio público. Es por ello, que se considera necesario llevar a cabo esta precisión en el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley en estudio.

X. Tomado en consideración la importancia que reviste la protección a personas, aunado a que el responsable del cumplimiento de las medidas así como de lo que dispone la Ley de la materia se estima necesario incluir un apartado en el que se establezca que los requerimientos en los que implique un traslado de la persona sujeta a protección para la práctica de una diligencia dicho traslado correrá a cargo del Director del Centro, el cual deberá de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la misma, que garanticen la seguridad e integridad de las personas protegidas, la cual como se ha establecido debe ser previa solicitud del titular de la Subprocuraduría o Unidad Administrativa que corresponda por lo que se adicionó un segundo y tercer párrafo bajo este contexto en la fracción X del artículo 18 de la minuta.

XI. Tomado en consideración que la facultad para incorporar o no a una persona al programa es decisión exclusiva del Director del Centro, la cual tomará con apoyo en los dictámenes que se emitan para tal efecto, no obstante ello, la referida Ley también establece que una persona que no haya sido aceptada originalmente para incorporarse al programa pueda ser de nueva cuenta planteada su solicitud con la única condición de que a parezcan nuevos datos que justifiquen el planteamiento de dicha petición; no obstante, se estima pertinente dotar al ministerio público de una facultad adicional para que sea reconsiderada la decisión de aceptar o no a una persona para que reciba los beneficios de esta Ley, es por ello que se incorpora como una facultad adicional del Titular de la Procuraduría General de la República, la de reconsiderar dicha decisión de su incorporación o no al programa, por ello se precisa esta facultad en el artículo 26 de la minuta.

XII. Por cuestiones de técnica jurídica se realizó la adecuación del término “expulsión del programa”, por el de revocación de su “incorporación al programa” en el artículo 34 de la minuta, el cual versa en el otorgamiento y mantenimiento de las medidas de protección.

XIII. Por otra parte, tomando en consideración que en la referida minuta, se hace alusión a la aplicación y suscripción de acuerdos, convenios de índole internacional y asistencia jurídica para la eficaz protección de personas, resulta conveniente que en dicho apartado se incluyan principios de índole internacional que rigen la materia como el de doble incriminación y reciprocidad motivo por el cual se agregan dichos principios dentro del artículo 42 de la minuta.

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los incisos a) del artículo 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Justicia dictamina en sus términos la Minuta que expide la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; y se reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que se envíe al Ejecutivo Federal para los efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por las consideraciones que han quedado expuestas en el presente dictamen, por lo que nos permitimos someter a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; y se reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Artículo Primero. Se **expide** la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, para quedar como sigue:

Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Las disposiciones de esta Ley, son de orden público y observancia general y tienen por objeto establecer las medidas y procedimientos que garanticen la protección y atención de personas intervinientes en el procedimiento penal, cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro por su participación o como resultado del mismo.

ARTÍCULO 2. Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I. Ley: Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

II. Programa: El Programa Federal de Protección a Personas.

III. Centro: El Centro Federal de Protección a Personas.

IV. Director: El Director del Centro.

V. Procuraduría: La Procuraduría General de la República.

VI. Procurador: Titular de la Procuraduría General de la República.

VII. Medidas de Protección: Las acciones realizadas por el Centro tendientes a eliminar o reducir los riesgos que pueda sufrir una persona derivado de la acción de represalia eventual con motivo de su colaboración, o participación en un Procedimiento Penal, así como de personas o familiares cercanas a éste.

VIII. Convenio de Entendimiento: Documento que suscribe el Titular del Centro y la persona a proteger de manera libre e informada, en donde acepta voluntariamente ingresar al Programa y se definen de manera detallada las obligaciones y acciones que realizará el Centro, así como las obligaciones y acciones a que deberá sujetarse la persona a proteger y las sanciones por su incumplimiento.

IX. Persona Protegida: Todo aquel individuo que pueda verse en situación de riesgo o peligro por su intervención en un procedimiento penal. Asimismo, dentro de dicho concepto se considerarán a las personas ligadas con vínculos de parentesco o afectivos con el testigo, víctima, ofendido o servidores públicos, que se vean en situación de riesgo o peligro por las actividades de aquellos en el proceso.

X. Testigo Colaborador: Es la persona que habiendo sido miembro de la delincuencia organizada accede voluntariamente a prestar ayuda eficaz a la autoridad investigadora, rindiendo al efecto su testimonio o aportando otras pruebas conducentes para investigar, procesar o sentenciar a otros miembros de la organización delictiva.

XI. Procedimiento Penal: Son aquellas etapas procesales que comprenden desde el inicio de la averiguación previa hasta la sentencia de segunda instancia.

XII. Riesgo: Amenaza real e inminente que, de actualizarse, expone la vida e integridad física de la Persona Protegida, por su intervención en un Procedimiento Penal.

XIII. Unidad: La Unidad de Protección a Personas del Centro.

XIV. Estudio Técnico: Es el análisis elaborado por un grupo multidisciplinario del Centro para determinar acerca de la incorporación o separación de una persona al Programa.

ARTÍCULO 3. Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, están obligadas a prestar la colaboración que les requiera la Procuraduría General de la República, por conducto del Centro para la aplicación de las Medidas de Protección previstas en esta Ley.

La administración y ejecución de las medidas de protección contempladas en el Programa, son independientes del desarrollo del Procedimiento Penal, el cual sólo servirá para determinar y eliminar los factores de riesgo de la persona sujeta a protección.

La información y documentación relacionada con las personas protegidas, será considerada como reservada y confidencial, en los términos que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con excepción de aquella de carácter estadístico la cual podrá ser proporcionada en los términos de la ley referida, siempre y cuando no ponga en riesgo la seguridad de las personas sujetas a protección.

Los servidores públicos que dejen de prestar sus servicios en el Centro, así como las personas que estuvieron sujetas a las Medidas de Protección, están obligadas a no revelar información sobre la operación del Programa, apercibidos de las consecuencias civiles, administrativas o penales, según corresponda por su incumplimiento.

La anterior obligación, también comprende a los servidores públicos que participen en la aplicación de la presente Ley.

ARTÍCULO 4. A fin de lograr los objetivos de esta Ley, el Procurador y/o el Director, en términos de sus atribuciones, podrán celebrar acuerdos, convenios o demás instrumentos jurídicos con personas físicas o morales, así como con autoridades federales, gobiernos del Distrito Federal, de los Estados de la Federación y Municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organismos de los sectores social y privado e incluso internacionales, que resulten conducentes para otorgar la protección de las personas.

Cuando se tenga que realizar la contratación o adquisición de servicios con particulares, se deben aplicar criterios de reserva y confidencialidad respecto de los antecedentes personales, médicos o laborales de la persona incorporada al Programa. Esto es, los proveedores de dichos servicios bajo ningún caso podrán tener acceso a la información que posibiliten por cualquier medio la identificación de la Persona Protegida.

La Procuraduría podrá celebrar convenios de colaboración con las procuradurías de justicia, Fiscalía o su equivalente, de los Estados y del Distrito Federal, para establecer los mecanismos necesarios para incorporar al Programa a personas que deban ser sujetas de protección.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS BÁSICOS

ARTÍCULO 5. La protección de personas se regirá por los siguientes principios:

I. Proporcionalidad y Necesidad: Las Medidas de Protección que se acuerden en virtud de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, deberán responder al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la persona y sólo podrán ser aplicadas en cuanto fueren necesarias para garantizar su seguridad, así como su identidad personal.

II. Secrecía: Los servidores públicos y las personas sujetas a protección mantendrán el sigilo de todas las actuaciones relacionadas con las Medidas de Protección adoptadas por el Centro, así como lo referente a los aspectos operativos del Programa.

III. Voluntariedad: La persona expresará por escrito su voluntad de acogerse y recibir las medidas de protección y en su caso los beneficios que la ley en la materia prevé, además de obligarse a cumplir con todas las disposiciones establecidas en el mismo. Asimismo, en cualquier momento podrá solicitar su retiro, sin perjuicio de los casos en que proceda su separación del Programa por las causales establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones reglamentarias del Programa.

IV. Temporalidad: La permanencia de la persona en el Programa estará sujeta a un periodo determinado o a la evaluación periódica que realice el Centro, el cual determinará si continúan los factores o circunstancias que motivaron el acceso de la persona al Programa.

V. Autonomía: El Director gozará de las más amplias facultades para dictar las medidas oportunas que sujeten y garanticen la exacta aplicación de la presente Ley.

VI. Celeridad: El Director del Centro adoptará sin dilación las decisiones relativas al ingreso de las personas al Programa, en su caso, las Medidas de Protección aplicables, así como el cese de las mismas.

VII. Gratuidad: El acceso a las Medidas de Protección otorgados por el Programa no generará costo alguno para la Persona Protegida.

CAPÍTULO III

DEL CENTRO FEDERAL DE PROTECCIÓN A PERSONAS

ARTÍCULO 6. El Centro es un Órgano Desconcentrado y Especializado de la Procuraduría General de la República; con autonomía técnica y operativa en la aplicación de las Medidas de Protección, el cual estará a cargo de un Director, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador.

ARTÍCULO 7. El Director, para el cumplimiento de la presente Ley contará con las siguientes facultades:

I. Suscribir y emitir los instrumentos jurídicos que faciliten el funcionamiento y operación del Programa, previa consideración del Procurador.

II. Recibir y analizar las solicitudes de incorporación de una persona al Programa, en virtud de encontrarse en situación de riesgo o peligro por su intervención en un Procedimiento Penal.

Estas solicitudes deberán ser presentadas por el Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa equivalente a las que se encuentre asignado el Ministerio Público responsable del Procedimiento Penal, en donde interviene o ha intervenido la persona a proteger.

III. Ordenar la práctica de estudios psicológicos, clínicos y, en general, de todos aquellos que sean necesarios para garantizar la idoneidad de la incorporación de la persona al Programa, así como para su permanencia.

IV. En caso de ser procedente, autorizar la incorporación al Programa a la persona propuesta.

V. Integrar y proponer al Procurador el presupuesto para la operatividad del Programa, en coordinación con las áreas competentes de la Procuraduría.

VI. Llevar el registro y expediente de las personas incorporadas al Programa.

VII. Mantener las Medidas de Protección que dicte provisionalmente el Ministerio Público o establecer las que estime necesarias para su debida protección, previa solicitud del Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa equivalente a la que pertenezca, hasta en tanto se determina su incorporación al Programa.

VIII. Dictar las Medidas de Protección que resulten procedentes.

IX. Acordar con el Procurador el cese de las Medidas de Protección cuando se entiendan superadas las circunstancias que las motivaron o, en caso de incumplimiento, de las obligaciones asumidas por la persona a través del Convenio de Entendimiento o por actualizarse alguna de las hipótesis planteadas en los artículos 27, 29, 33, 34, 36, 37 y demás relativos de la presente Ley.

X. Gestionar ante la Oficialía Mayor de la Procuraduría lo relativo a la obtención de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros para la correcta aplicación de sus obligaciones, una vez que se haya autorizado el presupuesto para tal efecto.

XI. Ejercer el mando directo e inmediato sobre el personal que le esté adscrito; y

XII. Las demás que determinen otras disposiciones y el Procurador, cuando sean inherentes a sus funciones.

SECCIÓN I

DEL PERSONAL DEL CENTRO

ARTÍCULO 8. Para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, se dotará a todo el personal responsable de la operación del Programa de las herramientas y el equipo necesario para un desempeño eficaz.

Además, se implementarán procedimientos de selección que garanticen la idoneidad del personal, así como su capacitación para el ejercicio del cargo.

El personal del Centro, contará con un sistema complementario de seguridad social para sus familias y dependientes.

La Procuraduría deberá garantizar las condiciones presupuestales, tecnológicas y de diversa índole que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

ARTÍCULO 9. El Centro deberá contar con un grupo multidisciplinario de servidores públicos, integrado por abogados, médicos, psicólogos, trabajadores sociales y demás profesionistas que sean necesarios, así como con elementos de la Policía Federal Ministerial adscritos a la Unidad.

SECCIÓN II

DE LA UNIDAD

ARTÍCULO 10. La ejecución de las Medidas de Protección estarán a cargo de la Unidad misma que dependerá del Director y se integrará con agentes de la Policía Federal Ministerial, entrenados y capacitados para tal fin.

ARTÍCULO 11. Los agentes de la Policía Federal Ministerial adscritos a la Unidad tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar las Medidas de Protección dictadas por el Director.
- II. Colaborar en la realización del Estudio Técnico.
- III. Realizar sus actividades con respeto a los derechos humanos.
- IV. Guardar secrecía de las cuestiones que tuvieran conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones, en los términos de los instrumentos jurídicos que para tal efecto se emitan. Esta disposición la deberán observar aún después de que hayan dejado de prestar sus servicios como miembro de la Policía Federal Ministerial.
- V. Garantizar la protección de la integridad física y psicológica de la persona bajo su cuidado o custodia.
- VI. Informar de forma inmediata al Director de cualquier incumplimiento de las obligaciones de la Persona Protegida.
- VII. Las demás que disponga el Director para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTÍCULO 12. La Unidad contará con un área de análisis de riesgo que apoyará en la elaboración del Estudio Técnico para los efectos del ingreso y permanencia de la Persona Protegida, la cual dependerá directamente del Centro.

CAPÍTULO IV

DEL PROGRAMA

ARTÍCULO 13. El presente Programa tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada.

En los demás casos corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares dictar y ejecutar las medidas de protección distintas a las de aplicación exclusiva por el Director del Centro, tendientes a garantizar la seguridad de las personas que se encuentren en una situación de riesgo, por su participación dentro de alguna de las etapas del procedimiento penal, entre las cuales se podrán tomar en cuenta las previstas en los artículos 17, fracciones I, II y V, y 18, fracciones I, incisos a) y b), II, IV, V, VIII, incisos a), b) y c) y X del presente ordenamiento; así como las demás que estime pertinentes o las que se encuentren previstas en los ordenamientos legales aplicables.

ARTÍCULO 14. El Programa establecerá cuando menos los requisitos de ingreso, terminación, mecanismos de protección para la persona, así como los apoyos para solventar sus necesidades personales básicas cuando por su intervención en el Procedimiento Penal así se requiera.

CAPÍTULO V

PERSONAS PROTEGIDAS

ARTÍCULO 15. De acuerdo con el artículo 2, fracciones X y XI, de la presente Ley, podrán incorporarse al Programa:

- a) Víctimas.
- b) Ofendidos.
- c) Testigos.
- d) Testigos Colaboradores.
- e) Peritos.
- f) Policías.
- g) Ministerio Público, Jueces y miembros del Poder Judicial.
- h) Quienes hayan colaborado eficazmente en la investigación o en el proceso.
- i) Otras personas cuya relación sea por parentesco o cercanas a las señaladas en los incisos anteriores y por la colaboración o participación de aquellos en el Procedimiento Penal les genere situaciones inminentes de amenaza y riesgo.

CAPÍTULO VI

CLASES Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN

ARTÍCULO 16. Las Medidas de Protección previstas en el Programa serán de dos tipos:

I. De asistencia, que tendrán como finalidad acompañar a los sujetos destinatarios del Programa. Estas medidas se realizarán a través de profesionales organizados interdisciplinariamente, de acuerdo a la problemática a abordar, procurando asegurar a la persona que su intervención en el procedimiento penal no significará un daño adicional o el agravamiento de su situación personal o patrimonial.

II. De seguridad, que tendrán como finalidad primordial brindar las condiciones necesarias de seguridad para preservar la vida, la libertad y/o la integridad física de los sujetos comprendidos en el artículo 2, fracciones X y XI, de la presente Ley.

Las Medidas de Protección podrán aplicarse en forma indistinta.

ARTÍCULO 17. Las medidas de asistencia podrán ser:

I. La asistencia y/o el tratamiento psicológico, médico y/o sanitario en forma regular y necesaria a personas, a través de los servicios de asistencia y salud pública, velando en todo momento por el resguardo y protección de las mismas.

II. La asistencia y el asesoramiento jurídico gratuito a la persona, a fin de asegurar el debido conocimiento de las medidas de protección y demás derechos previstos por esta Ley.

III. Asistir a la persona para la gestión de trámites.

IV. Apoyo económico, para el alojamiento, transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, reinserción laboral, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda y demás gastos indispensables, dentro o fuera del país, mientras la persona se halle imposibilitada de obtenerlos por sus propios medios. La asistencia económica subsistirá por el tiempo exclusivamente necesario que determine el Director, conforme al Estudio Técnico que se realice, así como a la evaluación de la subsistencia de las circunstancias que motivaron su apoyo.

V. Implementar cualquier otra medida de asistencia que, de conformidad con la valoración de las circunstancias, se estime necesario adoptar con la finalidad de garantizar la asistencia física y psicológica de la persona incorporada al Programa.

ARTÍCULO 18. Las medidas de seguridad, además de las previstas en otros ordenamientos, podrán consistir en alguna de las siguientes:

I. La salvaguarda de la integridad personal en los siguientes aspectos:

a) Físico.

b) Psicológico.

c) Patrimonial.

d) Familiar.

II. Vigilancia.

III. Modo y mecanismos para el traslado de las personas protegidas a distintos lugares, asegurando en todo momento el resguardo de las mismas.

IV. Custodia policial, personal móvil y/o domiciliaria a las personas protegidas, que estará a cargo de los elementos de la Unidad; salvo en los supuestos de urgencia establecidos en el artículo 21 de la presente Ley, en los cuales el Ministerio Público podrá solicitar el apoyo de sus auxiliares en términos del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

V. Suministrar a la persona alojamiento temporal o los medios económicos para transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, reinserción laboral, trámites personales y aquellos que requiera para cumplir con sus obligaciones, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda y demás gastos indispensables, dentro o fuera del país, mientras la Persona Protegida se halle imposibilitada de obtenerlos por sus propios medios.

VI. Facilitar la reubicación, entendida como el cambio de domicilio y/o residencia, lugar de trabajo y centro de estudios de la persona.

VII. En los casos que así se justifiquen, previo acuerdo del Procurador, se podrá otorgar, con base en las circunstancias del caso, la autorización para que ante las autoridades competentes se gestione una nueva identidad de la Persona Protegida, dotándolo de la documentación soporte.

VIII. Durante el proceso el Ministerio Público, podrá solicitar las siguientes medidas procesales:

a) La reserva de la identidad en las diligencias en que intervenga la Persona Protegida, imposibilitando que en las actas se haga mención expresa a sus nombres, apellidos, domicilio, lugar de trabajo, profesión o cualquier otro dato que lo ponga en evidencia en términos de lo dispuesto en la legislación aplicable.

b) El uso de métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona, en las diligencias en que intervenga. La aplicación de esta medida, no deberá coartar la defensa adecuada del imputado.

c) La utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que permitan la participación de la persona a distancia y en forma remota.

d) Se fije como domicilio de la persona el del Centro.

e) Otras que a juicio del Centro sean procedentes para garantizar la seguridad de la persona.

IX. Tratándose de personas que se encuentren recluidas en prisión preventiva o en ejecución de sentencia, se tomarán las siguientes medidas:

a) Separarlos de la población general de la prisión, tratándose de Testigos Colaboradores, se asignarán a áreas especiales dentro del Sistema Penitenciario Federal.

b) Traslado a otro centro penitenciario con las mismas o superiores medidas de seguridad, cuando exista un riesgo fundado que se encuentra en peligro su integridad física.

c) Otras que considere el Centro para garantizar la protección de las personas incorporadas al Programa.

Las autoridades penitenciarias federales deberán otorgar todas las facilidades al Centro para garantizar las medidas de seguridad de los internos que se encuentran incorporados al Programa.

Cuando la persona o Testigo Colaborador se encuentre recluso en alguna prisión administrada por una entidad federativa, el Centro con apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, podrá suscribir los convenios necesarios para garantizar la protección de las personas o Testigos Colaboradores incorporados al Programa.

X. Implementar cualquier otra medida de seguridad que de conformidad con la valoración de las circunstancias, se estime necesario adoptar con la finalidad de proteger la vida y/o la integridad física de la persona.

Con el objeto de garantizar la seguridad de la persona protegida, todos los requerimientos para la práctica de una diligencia ministerial y/o judicial en los que esta intervenga, se solicitarán directamente al Director del Centro, quien adoptará las medidas necesarias para presentarlo ante la autoridad correspondiente. En caso de existir algún impedimento o que no existan las condiciones de seguridad adecuadas para cumplimentar la diligencia, lo hará del conocimiento de la autoridad y, en su caso, solicitará una prórroga para su cumplimiento, que le deberá ser otorgada.

Tratándose de diligencias ministeriales, las solicitudes deberán ser presentadas por el Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa equivalente a la que se encuentre asignado el Ministerio Público responsable de la investigación.

ARTÍCULO 19. Las Medidas de Protección deberán ser viables y proporcionales a:

I. La vulnerabilidad de la Persona Protegida.

II. La situación de riesgo.

III. La importancia del caso.

IV. La trascendencia e idoneidad del testimonio.

V. La capacidad de la persona para adaptarse a las condiciones del Programa.

VI. La capacidad del agente generador del riesgo de hacer efectivo el daño.

VII. Otras circunstancias que justifiquen la medida.

CAPÍTULO VII

DE LA INCORPORACIÓN AL PROGRAMA

ARTÍCULO 20. La solicitud de incorporación al Programa, la deberá realizar el Titular de la Subprocuraduría o unidad administrativa equivalente a la que pertenezca el Ministerio Público o el

juez a que se refiere este artículo que conozca del Procedimiento Penal en los que intervenga la persona a proteger, las cuales serán resueltas por el Director del Centro.

Cuando se niegue el ingreso de una persona al Programa, se podrá reevaluar la solicitud de incorporación siempre que se aleguen hechos nuevos o supervenientes.

En los casos que la solicitud provenga de la autoridad judicial en términos de lo dispuesto por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI, del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo dispuesto por el artículo 23 de la presente Ley.

ARTÍCULO 21. Si el Ministerio Público responsable del Procedimiento Penal advierte que una persona se encuentra en situación de riesgo o peligro por su intervención en éste, podrá dictar provisionalmente las Medidas de Protección necesarias y, el Titular de la Subprocuraduría o unidad administrativa equivalente a la que pertenezca, remitirá inmediatamente, por cualquier medio idóneo, la solicitud de incorporación al Programa al Director del Centro, para que se inicie el Estudio Técnico correspondiente.

El juez que conozca del Procedimiento Penal, tomando en consideración cuando menos lo señalado en el párrafo anterior, podrá ordenar como parte de las Medidas de Protección, que ésta sea incorporada al Programa.

Hasta en tanto el Director autoriza la incorporación de una persona al Programa, se podrán mantener las Medidas de Protección dictadas por el Ministerio Público.

ARTÍCULO 22. La petición de otorgar Medidas de Protección deberá contener como elementos mínimos que permitan realizar el Estudio Técnico, los siguientes:

- a) Nombre completo del candidato a protección, su dirección o lugar de ubicación.
- b) Datos acerca de la investigación o proceso penal en la que interviene.
- c) Papel que detenta en la investigación o en el proceso y la importancia que reviste su participación.
- d) Datos que hagan presumir que se encuentra en una situación de riesgo su integridad física o la de personas cercanas a él.
- e) No obstante que la solicitud no contenga toda la información requerida no impide iniciar el Estudio Técnico, pudiéndose recabar los datos necesarios para su elaboración en breve término.
- f) Cualquier otra que el Ministerio Público estime necesaria para justificar la necesidad de su protección.

CAPÍTULO VIII

DEL ESTUDIO TÉCNICO

ARTÍCULO 23. El Director deberá contar con el Estudio Técnico que le permita decidir sobre la procedencia de incorporación o no de una persona al Programa.

En los casos en que la incorporación al Programa sea ordenado por una autoridad jurisdiccional en términos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI, del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá realizar el Estudio Técnico correspondiente, con la finalidad de determinar las Medidas de Protección aplicables.

ARTÍCULO 24.- Recibida la solicitud de incorporación al Programa, el Director en un tiempo razonable, a fin de determinar su procedencia, tomará en consideración el resultado del Estudio Técnico, el cual deberá de contener por lo menos los siguientes aspectos:

I. Que exista un nexo entre la intervención de la persona a proteger en el Procedimiento Penal y los factores de riesgo en que se encuentre la persona susceptible de recibir protección.

En los casos en que se haya concluido la participación de la Persona Protegida en el procedimiento penal, se realizará un estudio a fin de determinar si subsisten las condiciones de riesgo para determinar su continuidad o su terminación de las medidas de protección.

II. Que la persona otorgue su consentimiento y proporcione información fidedigna y confiable para la realización el Estudio Técnico, apercibido que la falsedad en su dicho pudiere tener como consecuencia la no incorporación al Programa.

III. Que la persona a proteger no esté motivado por interés distinto que el de colaborar con la procuración y administración de justicia.

IV. Que las Medidas de Protección sean las idóneas para garantizar la seguridad de la persona.

V. Las obligaciones legales que tenga la persona con terceros.

VI. Los antecedentes penales que tuviere.

VII. Que la admisión de la persona, no sea un factor que afecte la seguridad del Programa, del Centro o de la Procuraduría.

ARTÍCULO 25. En la solicitud de incorporación de la persona al Programa, el Ministerio Público del conocimiento previa autorización del Titular de la Subprocuraduría o de la unidad administrativa equivalente a la que pertenezca, de ser el caso, informará al Centro la importancia de la intervención de la persona en el Procedimiento Penal.

ARTÍCULO 26. Una vez concluido el Estudio Técnico, el Director adoptará la decisión que corresponda, la cual podría ser reconsiderada a solicitud del Procurador, con independencia de lo previsto en el artículo 20, párrafo segundo de la presente Ley, la que será en el siguiente sentido:

a) Incorporar a la persona al Programa y establecer las Medidas de Protección que se le aplicarán.

b) No incorporar al Programa.

CAPÍTULO IX

DEL CONVENIO DE ENTENDIMIENTO

ARTÍCULO 27. Cada Persona Protegida que se incorpore al Programa deberá suscribir el Convenio de Entendimiento, de manera conjunta con el Director, el cual como mínimo contendrá:

A) La manifestación de la persona, de su admisión al Programa de manera voluntaria, con pleno conocimiento, sin coacción y que las Medidas de Protección a otorgar no serán entendidas como pago, compensación o recompensas por su intervención en el Procedimiento Penal.

B) La manifestación de la persona de estar enterada sobre la temporalidad de las Medidas de Protección, las cuales se mantendrán mientras subsistan las circunstancias que le dieron origen.

C) Los alcances y el carácter de las Medidas de Protección que se van a otorgar por parte del Centro.

D) La facultad del Centro de mantener, modificar o suprimir todas o algunas de las Medidas de Protección durante cualquier etapa del Procedimiento Penal cuando exista la solicitud de la persona o se produzcan hechos o circunstancias que así lo ameriten.

E) Las obligaciones de la persona, en donde según sea el caso, deberá:

I. Proporcionar información veraz y oportuna para la investigación y comprometerse a rendir testimonio dentro del juicio.

II. Comprometerse a realizar las acciones solicitadas por el Centro para garantizar su integridad y seguridad.

III. El deber de confidencialidad de las condiciones y formas de operación del Programa, incluso cuando salga del mismo.

IV. Cualesquiera otra que el Centro considere oportuna.

F) Las sanciones por infracciones cometidas por la persona, incluida la separación del Programa.

G) Las condiciones que regulan la terminación de su incorporación al Programa.

La Persona Protegida, será responsable de las consecuencias que se deriven, cuando por sus actos infrinja las normas que el Programa le impone. En consecuencia, debe respetar las obligaciones a que se compromete al suscribir el Convenio de Entendimiento.

En caso de que la Persona Protegida sea un menor o incapaz, el convenio de entendimiento deberá también ser suscrito por el padre o tutor o quien ejerza la patria potestad y/o representación.

En caso de que sean incorporados de manera simultánea por un mismo hecho o circunstancia varias personas para la protección, el hecho de que alguna de ellas incumpla las obligaciones impuestas, no afectará a las demás personas que se encuentren relacionadas con esta.

CAPÍTULO X

DE LAS OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS INCORPORADAS AL PROGRAMA

ARTÍCULO 28. La persona que se incorpora al Programa no puede condicionar su ingreso o su estadía en el mismo, a la ejecución de determinada Medida de Protección a su favor.

ARTÍCULO 29. Las obligaciones a las que queda sujeta la persona que se incorpora al Programa, además de las expresamente estipuladas en el Convenio de Entendimiento, son las que a continuación de manera enunciativa se señalan:

I. Informar plenamente de sus antecedentes (penales, posesiones, propiedades y deudas u obligaciones de carácter civil, al momento de solicitar su incorporación al Programa).

II. Abstenerse de informar que se encuentra incorporada en el Programa o divulgar información del funcionamiento del mismo.

III. Cooperar en las diligencias, que sean necesarias, a requerimiento del Ministerio Público o del juez penal.

IV. Acatar y mantener un comportamiento adecuado que hagan eficaces las Medidas de Protección, dictadas por el Centro.

V. Utilizar correctamente las instalaciones y los demás recursos que para el desarrollo de su propia vida, el Programa ponga a su disposición.

VI. Abstenerse de asumir conductas que puedan poner en peligro su seguridad y la del Programa.

VII. Someterse a tratamientos médicos, y de rehabilitación a que hubiere lugar.

VIII. Mantener comunicación con el Director, a través del agente de la Unidad que haya sido asignado, salvo situaciones de extrema gravedad o urgencia.

IX. Cuando sea reubicado abstenerse de entrar en contacto sin autorización, con familiares que no se encuentren dentro del Programa, o con personas con quien hubiese sostenido relación antes de su incorporación al Programa.

X. Otras medidas que a consideración del Centro sean necesarias y que podrán estar expresamente señaladas en el Convenio de Entendimiento.

CAPÍTULO XI

OBLIGACIONES DEL PROGRAMA CON LA PERSONA

ARTÍCULO 30. Los servidores públicos que tengan contacto con la Persona Protegida deben abstenerse de hacerle cualquier ofrecimiento que no tenga sustento o no esté autorizado por el Director.

ARTÍCULO 31. Son obligaciones del Centro:

- I. Otorgar un trato digno a la persona, informándole de manera oportuna y veraz sus derechos y obligaciones.
- II. Diseñar e implementar las acciones correspondientes para atender las necesidades de seguridad de las personas.
- III. Gestionar con entidades prestadoras de salud la atención integral para la persona.
- IV. Ayudar a la Persona Protegida con asesoría legal para cumplir aquellos compromisos adquiridos frente a terceros.
- V. Cuando existan procesos familiares, civiles, laborales, agrarios, administrativos, o de cualquier otra índole pendientes, en los que una Persona Protegida sea parte; los abogados del Centro podrán asumir su representación legal.
- VI. Gestionar ante Estados extranjeros, con los que se tenga convenio, la reubicación de la persona, para lo cual realizará ante las autoridades competentes o por conducto de aquellas, los trámites legales para regularizar su situación migratoria y lo deje en posibilidad de obtener un empleo digno y honesto para la manutención de él y su familia; en tanto, tomará las medidas pertinentes para el envío de dinero para el sustento de las personas incorporadas al Programa.
- VII. Velar para que los recursos asignados sean correctamente empleados y que la persona cumpla con los compromisos asumidos en el Convenio de Entendimiento.

ARTÍCULO 32. El Centro no responderá por las obligaciones adquiridas por la Persona Protegida antes de su incorporación al Programa, así como de aquellas que no se hubieran hecho de su conocimiento para el efecto de pronunciarse sobre su incorporación al Programa. De igual forma, el Centro tampoco asumirá como suyas las promesas que le hubieran hecho personal no autorizado para ello a la Persona Protegida.

CAPÍTULO XII

TERMINACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y DESINCORPORACIÓN DEL PROGRAMA

ARTÍCULO 33. El Centro podrá mantener, modificar o suprimir todas o algunas de las Medidas de Protección durante cualquier etapa del Procedimiento Penal cuando exista la solicitud de la persona o se produzcan hechos o circunstancias que así lo ameriten.

ARTÍCULO 34. El otorgamiento y mantenimiento de las Medidas de Protección está condicionado al cumplimiento de las obligaciones descritas en el artículo 29 de la presente Ley y de las obligaciones establecidas en el Convenio de Entendimiento; su incumplimiento podrá dar lugar a la revocación de su incorporación al Programa.

La persona podrá renunciar de manera voluntaria a las Medidas de Protección o al Programa, para lo cual el Centro deberá realizar las gestiones necesarias para dejar constancia de esa circunstancia.

El Centro también podrá dar por concluida la permanencia de la Persona Protegida en el Programa, cuando dejen de actualizarse las circunstancias de riesgo que originaron su incorporación; o que su estancia sea un factor que afecte la seguridad del Programa, del Centro o de la Procuraduría.

La anterior resolución en todo caso será notificada por escrito a la Persona Protegida y en caso de que se desconozca su ubicación y después de haber realizado una búsqueda no se haya logrado dar con su paradero, se levantará constancia de dicha circunstancia y se acordará su baja correspondiente. Contra dicha determinación no se admitirá recurso alguno.

ARTÍCULO 35. El Centro, una vez concluido el Proceso Penal e impuestas las sanciones del caso podrá, siempre que estime que se mantiene la circunstancia de amenaza o peligro, extender la continuación de las Medidas de Protección.

ARTÍCULO 36. La terminación del otorgamiento de las Medidas de Protección o la revocación de la incorporación al Programa, será decidido por el Director previo acuerdo con el Procurador, de oficio, a petición del Titular de la Subprocuraduría o unidad administrativa equivalente que solicitó su ingreso de la persona protegida, o cuando se entiendan superadas las circunstancias que motivaron la protección, o por incumplir con las obligaciones asumidas por la Persona Protegida.

Cuando la incorporación al Programa se hubiese realizado por mandato de la autoridad jurisdiccional, en términos de lo previsto por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Director deberá solicitar la revocación de la incorporación al Programa al juez que conozca del procedimiento penal, cuando se actualice lo dispuesto del artículo 29 de la citada Ley y las causas de revocación o terminación señaladas en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 37. Son causas de terminación o revocación de la incorporación al Programa:

- I. La extinción de los supuestos que señala el artículo 24 de esta Ley, a criterio del Director.
- II. La Persona Protegida se haya conducido con falta de veracidad.
- III. La Persona Protegida haya ejecutado un delito doloso durante la permanencia en el Programa.
- IV. La Persona Protegida no cumpla con las Medidas de Protección correspondientes.
- V. La Persona Protegida se niegue a declarar.
- VI. El incumplimiento reiterado de las obligaciones asumidas en el Convenio de Entendimiento.
- VII. Las demás establecidas en la presente Ley.

ARTÍCULO 38. El Estado o cualquiera de sus servidores públicos que apliquen la presente Ley no estarán sujetos a ninguna responsabilidad civil por la sola decisión de brindar o no protección, siempre que la misma haya sido tomada conforme a las disposiciones establecidas en la misma, así como a las circunstancias que sirvieron en su momento para tomar tal determinación.

ARTÍCULO 39. Tratándose de la incorporación al Programa, de Testigos Colaboradores, el Director deberá considerar la opinión del Titular de la Unidad Especializada a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

ARTÍCULO 40. Las Medidas de Protección otorgadas a los Testigos Colaboradores se regirán por lo dispuesto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

CAPÍTULO XIII

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN A PERSONAS

ARTÍCULO 41. El Estado mexicano con el fin de garantizar la seguridad y protección de las personas, coadyuvará con los esfuerzos de otros Estados en la materia, comprometiéndose a prestar la asistencia recíproca, para el cumplimiento del objeto de la presente Ley, en los ámbitos de:

I. Implementación de Medidas de Protección de personas, y

II. Aplicación de procedimientos jurisdiccionales.

Lo anterior, se realizará a través de los siguientes mecanismos:

a) Asistencia Jurídica Mutua.

b) Asistencia Técnica Mutua.

c) Reuniones de intercambio de experiencias.

ARTÍCULO 42. Para el caso de que se requiera la comparecencia de la persona en algún otro país, ya sea para rendir declaración o para facilitar la investigación de delitos en los que esté involucrado o tenga conocimiento de información relevante para su persecución; la solicitud respectiva se atenderá de conformidad con lo dispuesto en los Tratados Internacionales en materia penal y demás normas aplicables.

Aplicarán los principios de doble incriminación y de reciprocidad cuando no exista Tratado Internacional y se observará en todo momento, los límites de las disposiciones de sus ordenamientos legales internos.

En el supuesto de que el testimonio que vaya a rendir la persona en otro país se refiera a delitos en los que haya estado involucrado, el país requirente deberá otorgar la garantía suficiente por vía diplomática de que no detendrá, ni procesará a la persona y que lo regresará a México en cuanto termine de rendir la declaración que le compete, además de otorgar las medidas de seguridad que resulten necesarias para preservar su seguridad e integridad.

ARTÍCULO 43. Las solicitudes de asistencia en materia de protección de personas deberán ser solicitadas en cumplimiento de las disposiciones y normas internas del Estado requerido y los Acuerdos bilaterales y multilaterales en la materia.

Las solicitudes de asistencia en relación a la protección de personas, se tramitarán a través del conducto correspondiente que se designe para tal efecto en los Tratados Internacionales.

ARTÍCULO 44. En atención a lo dispuesto por el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Penales, la práctica de diligencias tendentes a obtener la declaración de un Testigo residente en el extranjero, se deberá realizar conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y a través de la representación diplomática o consular del Estado mexicano en el país que corresponda, con intervención en la diligencia del personal de la Procuraduría General de la República que para tal efecto se designe.

ARTÍCULO 45. Si es autorizado por la autoridad judicial y/o en su caso por el Titular de la Subprocuraduría o unidad administrativa equivalente a la que pertenece el Ministerio Público encargado de la investigación, y las condiciones técnicas lo permiten, la declaración testimonial en otro país de una persona que se encuentre en México y viceversa, podrá realizarse mediante videoconferencia.

ARTÍCULO 46. En el supuesto caso de que una persona que se encuentre dentro del Programa manifieste libre, informada y voluntariamente, así como ante la presencia de su defensor, su deseo de ser trasladado a otro país para colaborar por tiempo indeterminado con las autoridades de procuración de justicia de ese país, se informará inmediatamente a esas autoridades para que, si lo aceptan, se gestione ante las autoridades migratorias correspondientes de ambos países la salida de México y el ingreso al país correspondiente en la calidad migratoria que éste determine, siempre y cuando su situación jurídica lo permita; además en caso de resultar procedente conforme a la normatividad aplicable en el país extranjero y atendiendo a los principios internacionales, así como los convenios que existieran para tal efecto se procurará dar la seguridad correspondiente, siempre que lo solicite la persona sujeta a protección.

Este traslado no ocasionará responsabilidad alguna para el Estado mexicano y las autoridades encargadas del Programa.

En el supuesto de que el país receptor de la persona requerida, pretenda procesarla penalmente, deberá estarse a lo establecido en la Ley de Extradición Internacional y en los Tratados Internacionales en la materia.

CAPÍTULO XIV

DE LA TRANSPARENCIA DEL PROGRAMA

ARTÍCULO 47. El Director por conducto del Procurador presentará un informe anual al H. Congreso de la Unión sobre los resultados y las operaciones del Programa. Dichos informes se elaborarán de modo que se ofrezca la relación estadística más detallada posible. Sin embargo, bajo ninguna circunstancia se podrán asentar datos que pongan en riesgo la integridad de las personas incorporadas al Programa.

ARTÍCULO 48. El Órgano Interno de Control en la Procuraduría y la Auditoría Superior de la Federación podrán realizar todas las actividades de auditoría al Programa; su personal debe estar habilitado y suscribirá una carta compromiso en donde se establezca su obligación de confidencialidad, respecto a la operación del Programa, incluso una vez que se hubiese separado de su empleo, cargo o comisión.

CAPÍTULO XV

DE LOS DELITOS

ARTÍCULO 49. A la persona que conozca información relacionada con la aplicación, ejecución y personas relacionadas con el presente Programa y divulgue la misma, sin contar con la autorización correspondiente, se le aplicará una pena de seis a doce años de prisión.

En caso de que sea un servidor público el que revele la información, la pena se incrementará hasta en una tercera parte, esto con independencia de otros posibles delitos en que pueda incurrir.

Los imputados por la comisión de este delito, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva.

CAPÍTULO XVI

DE LOS FONDOS DEL PROGRAMA.

ARTÍCULO 50. El Programa operará con los recursos que al efecto se asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente ley entrará en vigor a los 180 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Procuraduría General de la República dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este decreto desarrollará los lineamientos, protocolos, acuerdos y demás instrumentos necesarios para el debido funcionamiento del Programa Federal de Protección a Personas y del Centro Federal de Protección a Personas.

La Procuraduría General de la República realizará las acciones administrativas correspondientes para dar cumplimiento a los objetivos de esta Ley, conforme al presupuesto que le sea aprobado para tal efecto en el ejercicio fiscal

TERCERO. Las personas que se encuentren bajo protección a la fecha de la entrada en vigor de la presente ley, podrán ser incorporadas al Programa, previa la satisfacción de los requisitos establecidos en la presente Ley.

CUARTO. Se derogan todas aquellas disposiciones contrarias al objeto de esta Ley.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar como sigue:

Artículo 31. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Transitorio

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

Dado en el salón de plenos de la Cámara de Diputados, en México, Distrito Federal, a 25 de abril de 2012.

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente, Ezequiel Rétiz Gutiérrez, Olga Luz Espinoza Morales (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo, secretarios; Jaime Aguilar Álvarez y Mazarrasa (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa, Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Elvia Hernández García (rúbrica), Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez (rúbrica), Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), Josué Cirino Valdés Huevo, Alma Carolina Viggiano Austria, Pedro Vázquez González, J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS MORALES

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura fue turnada para estudio, análisis y dictamen correspondiente la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal, en materia de responsabilidad de las personas morales.

La Comisión de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 a 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45, numeral 6, incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y 167, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de los integrantes de esta asamblea el presente dictamen, basándose en los siguientes

Antecedentes

Primero. En sesión ordinaria celebrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 6 de septiembre de 2011, el diputado Josué Cirino Valdés Huevo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal.

Segundo. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Justicia para estudio y posterior dictamen.

Contenido de la iniciativa

El autor expresa que la discusión sobre la responsabilidad penal de las personas morales se relaciona estrechamente con el cambio que a nivel mundial se ha realizado sobre las funciones del derecho penal para poder sancionar penalmente a las personas morales, que en ocasiones son usadas por sus miembros, para la comisión de ciertos ilícitos, por ejemplo: la criminalidad económica, el lavado de dinero, la trata de personas, el terrorismo, los delitos ambientales, entre otros.

Señala que actualmente, la mayor parte de los delitos en los negocios o socioeconómicos son cometidos con ayuda de una empresa; y el crimen organizado se sirve de la mayor parte de las instituciones económicas: establecimientos financieros, sociedades de exportación o de importación, etcétera, para llevar a cabo sus actividades delictivas. Además menciona que esta forma de criminalidad ha obligado a establecer una responsabilidad penal en contra de las personas morales; no es casual que el legislador, en Europa continental haya admitido, desde los años 20 en que nace el derecho económico moderno, algunas excepciones (por ejemplo, en materia fiscal, aduanera o de competencia) al dogma *societas delinquere non potest* (las personas morales no pueden delinquir).

Por ello afirma que el derecho penal centrado en la responsabilidad individual resultante de la libertad de la persona y, por otro lado, el reconocimiento de las entidades colectivas (designadas

bajo el término genérico de empresas) constituye una innovación profunda y da lugar a cambios estructurales fundamentales. Esta evolución implica una revisión a fondo de criterios de **política criminal**, que sanciona únicamente a las personas morales con medidas de derecho civil o administrativo y **de dogmática penal**, que niega actualmente abrir una brecha en el tradicional principio de que la responsabilidad penal sólo concierne a las personas físicas por estar fundada en la culpabilidad.

Argumenta que el alcance de esa evolución es diverso en los países en los que se ha dado, debido a sus contextos sociales, políticos y jurídicos en los que el cambio ha tenido lugar. El debate sobre la evolución que se debe de tener en la política criminal y la dogmática penal se ha intensificado en la medida, en que tanto, en el orden nacional como en el internacional se ha sentido la urgencia de reconocer a la empresa como sujeto de derecho penal para enfrentar mejor las nuevas formas de criminalidad, fomentadas por el desarrollo de la economía, la tecnología, de los transportes, de las comunicaciones, en el que las empresas nacionales y multinacionales juegan un papel cada vez más decisivo.

Menciona que a nivel internacional se ha reconocido la importancia de que los países adopten medidas penales y de otra naturaleza, adecuadas para combatir el lavado de dinero y sancionar penalmente tanto a personas físicas como morales. Así se encuentra establecido en las **“cuarenta recomendaciones” del Grupo de Acción sobre el Lavado de Activos (GAFI)** y en la **“Propuesta de decisión marco del Consejo Europeo sobre la lucha contra el fraude y falsificación de medios de pago distintos del efectivo”**.

Señala que en Europa durante los años cincuenta parecía impensable la represión penal de las empresas, sobre todo en el ámbito germanófilo. Así, el legislador estableció en **Alemania, Austria y Suiza** sanciones específicas para las organizaciones tanto en el derecho de contravenciones (*ordnungswidrigkeiten*) como en el derecho penal administrativo. En **Austria** se fue aún más lejos mediante la introducción, en el Código Penal en 1982 y 1987, de la regulación del decomiso de la empresa (§ 20 CP) y de la posibilidad de confiscar sus utilidades (§ 20a CP).

Apunta que a nivel internacional, la mayoría de los países, ante el creciente poder de las grandes empresas, han recurrido a determinadas formas de represión penal. Algunos países, sobre todo anglosajones, disponen en esta materia de una larga experiencia. Además resalta que los países, en los que se admite el principio de culpabilidad, han cambiado de orientación: **Dinamarca, Noruega y Suecia** establecieron en los años ochenta sanciones penales específicas para las empresas consideradas especialmente peligrosas. **Francia** introdujo en 1994, una responsabilidad general para las personas jurídicas, la siguió **Finlandia** en 1995.

Por su parte, **Suiza** insertó en su código penal en 2007 la responsabilidad penal de la empresa y **España** en 2010 reconoció la responsabilidad penal de las personas morales en determinados delitos. Existen igualmente proyectos de ley en este sentido en países de Europa del Este, como **Lituania, Hungría y Polonia**.

Establece que frente al anterior problema hay coincidencia en la doctrina respecto de que, el denominado derecho penal de la empresa, constituye una rama del derecho penal económico, ello en virtud del reconocimiento de que la participación de la empresa en el sistema económico la convierte en titular del rol de agente económico.

En este contexto, precisamente, el orden económico puede resentirse cuando las actuaciones producidas en el ámbito del mercado empresarial desbordan sus cauces legales y las líneas

generales del sistema para adentrarse en prácticas no sólo de riesgo sino evidentemente lesivas en las que se pone de relieve que la utilización abusiva e incorrecta de los mecanismos de financiamiento producen beneficios ilícitos a los que la practican y lesiones o perjuicios a otros componentes de la sociedad o a terceros que con ellas se relacionan.

Posteriormente, señala que **en dos ámbitos puede predicarse la criminalidad empresarial**: uno se perfila a comprender aquella criminalidad que, surgida en su seno, se proyecta al exterior a partir de la empresa afectando intereses y bienes de terceros ajenos a ella; la otra, en cambio, aún cuando germina en la estructura societaria, sus efectos se despliegan en contra de la empresa o de los miembros de la misma. O dicho en otras palabras, la distinción precedente puede reconducirse a la clásica diferenciación formulada por Schünemann: criminalidad desde la empresa y criminalidad dentro de la empresa.

Menciona que siguiendo a Jaime Malamud Goti dos son básicamente los grupos de casos en los que se pueden clasificar las posibilidades de conexión de la persona jurídica con el fenómeno delictivo:

En primer lugar, un grupo de casos en los que el uso de la personalidad societaria constituye una modalidad especial de burlar alguna disposición legal. Se trata de hipótesis en las que la creación de la persona moral es ex profeso para la actividad delictiva, como ocurriría, por ejemplo, en el supuesto de las corporaciones constituidas con el propósito principal de evadir obligaciones impositivas u obtener beneficios sobre una base ficticia.

Junto a este grupo encontramos un segundo, que se caracteriza, en cambio, porque la estructura societaria refleja una organización orientada hacia una actividad permisible como tal y de cuyo ejercicio se derivan una o varias transgresiones que pueden configurar contravenciones o delitos. Dicho en otros términos: los hechos antisociales propios de este grupo de casos presentan como característica común haber sido cometidos en el escenario que ofrece una persona jurídica, cuyo objeto societario o actividad desarrollada no resultan ilícitos.

Ambos grupos de casos exigen, para su tratamiento por parte del ordenamiento jurídico, la adopción de estrategias de muy distinto grado de complejidad que, incluso, han llevado a sostener la necesidad de construir un sistema de responsabilidad penal de la persona moral diferente de la responsabilidad que les corresponde a las personas individuales que integran los órganos de aquélla.

Debido a todo lo expuesto el autor hace una propuesta para implementar la responsabilidad penal de las personas morales o jurídicas, estableciendo las consecuencias jurídicas accesorias de las mismas en la legislación penal mexicana, tomando en cuenta diversas formas de regulación que actualmente existen en el derecho comparado en países como Alemania, España, Estados Unidos de América, Francia y Reino Unido de la Gran Bretaña.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la iniciativa, los miembros de la Comisión de Justicia exponemos las siguientes

Consideraciones

Después de haber analizado los argumentos vertidos en la iniciativa que nos ocupa esta Comisión considera procedente la reforma planteada por las siguientes consideraciones:

Primera. En un contexto en el que el cruce de fronteras físicas y el uso de tecnologías avanzadas han permitido no solo la globalización de las actividades económicas legales sino también la expansión del “lado oscuro de las actividades ilegales globalizadas” donde empresas criminales cometen delitos ambientales, trafican seres humanos y una mayor diversidad de bienes y servicios ilícitos, es necesario tener instrumentos legales para su represión.

Segunda. México ha firmado y ratificado la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción que contienen como opción para reprimir a las empresas criminales la posibilidad de que los Estados legislen sobre la responsabilidad penal de las mismas.

En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional en su artículo 10 menciona:

Artículo 10. Responsabilidad de las personas jurídicas

1. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, a fin de establecer **la responsabilidad de personas jurídicas** por participación en delitos graves en que esté involucrado un grupo delictivo organizado, así como por los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente convención.

2. Con sujeción a los principios jurídicos del Estado parte, **la responsabilidad de las personas jurídicas** podrá ser de índole penal, civil o administrativa.

3. Dicha responsabilidad existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan perpetrado los delitos.

4. **Cada Estado parte velará en particular porque se impongan sanciones penales** o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias, a las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al presente artículo.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción establece en el artículo 26 lo siguiente:

Artículo 26. Responsabilidad de las personas jurídicas

1. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias, en consonancia con sus principios jurídicos, a fin de **establecer la responsabilidad de personas jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo a la presente convención.**

2. Con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte, **la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal,** civil o administrativa.

3. Dicha responsabilidad existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan cometido los delitos.

4. **Cada Estado parte velará en particular porque se impongan sanciones penales** o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias, a las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al presente artículo.

Como se advierte de la anterior transcripción existen dos instrumentos internacionales, firmados y ratificados por México, que dentro de sus lineamientos para combatir la delincuencia organizada transnacional y la corrupción contemplan la posibilidad de implantar la responsabilidad penal de las personas morales para reprimir aquellas empresas que se dediquen a realizar actividades ilícitas que será totalmente independiente de la responsabilidad penal de las personas físicas y que, además, se podrán imponer a ambas las sanciones penales correspondientes.

En virtud de lo anterior la propuesta presentada es totalmente coherente con los instrumentos internacionales antes mencionados, que en la mencionada materia daría cumplimiento a los lineamientos establecidos respecto al establecimiento de la responsabilidad penal de las personas morales o jurídicas.

Tercero. Los instrumentos internacionales antes mencionados son parte de nuestro sistema jurídico interno de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los Tratados Internacionales son parte de la Ley Suprema de toda la Unión. En consecuencia las estipulaciones o lineamientos contenidos en los tratados ya mencionados, firmados y ratificados por México, son obligatorios y, por lo tanto deberán ser cumplidos y aplicados.

Por lo anterior, es acertada la propuesta que se presenta de adicionar varios artículos al Código Penal Federal, con la finalidad de establecer la responsabilidad penal de las personas morales y sus diversas sanciones penales, y así, dar cumplimiento a los establecido por los tratados internacionales antes referidos, con la finalidad de reprimir y sancionar penalmente a aquellas personas morales o jurídicas que realizan o participan en actos delictivos.

Cuarto. Es importe establecer que se ha reconocido la importancia de que los países adopten medidas penales y de otra naturaleza, adecuadas para combatir el lavado de dinero y sancionar penalmente tanto a personas físicas como morales. Así se encuentra establecido en las “**cuarenta recomendaciones**” del GAFI del 20 de junio de 2003. El apartado “A” referente a los “Sistemas Jurídicos” en el punto 2 inciso b) textualmente menciona:

2. Los países deberán garantizar que

a)...

b) Se deberá aplicar a las personas jurídicas la responsabilidad penal y, en los casos en que no sea posible, la responsabilidad civil o administrativa. Esto no debería obstaculizar a los procedimientos penales, civiles o administrativos paralelos con respecto a personas jurídicas en los países que se apliquen esas formas de responsabilidad. Las personas jurídicas deberán estar sujetas a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas. Estas medidas se aplicarían sin perjuicio de la responsabilidad penal de las personas físicas.

México es miembro desde 2000 del Grupo de Acción Financiera y ha endosado dichas recomendaciones para cooperar en la lucha contra el lavado de dinero. Entre los países miembros destacan Estados Unidos, la Gran Bretaña, Australia, Francia, Japón, Portugal, Suiza, España, ¹ entre otros. Cabe destacar que algunos de los países miembros del GAFI ya regulan la responsabilidad penal de las personas morales.

Quinto. Existen naciones que han establecido y llevado a la práctica la responsabilidad de las personas morales como instrumento legal para reprimir a las personas morales o jurídicas criminales.

Francia incorporó en su nuevo Código Penal la responsabilidad de las personas morales, con el sistema de doble imputación, en vigor a partir del 1 de marzo de 1994. Para comenzar, conviene dejar aclarado que las disposiciones que prevén esta forma de responsabilidad alcanzan tanto a la categoría de personas jurídicas de derecho privado (sociedades civiles o comerciales, fundaciones, etc.) como a las de derecho público (por ejemplo, sindicatos), excluyéndose, en este último caso, al Estado y a las colectividades territoriales.²

Las características del modelo legislativo francés, podemos decir que la responsabilidad es: a) acumulativa; b) especial, y c) condicionada.³

a) Es acumulativa por cuanto la responsabilidad penal de la persona moral no excluye la responsabilidad de las personas físicas a quienes se les atribuye, sea en carácter de autor o de cómplice, el mismo hecho delictivo (artículo 121-2).

Respecto a esta primera condición, se ha considerado que, la responsabilidad de la persona moral supone siempre la actuación de una persona física. Y esta persona física debe ser un “órgano” o un “representante” de la persona moral. Por “órgano” se entenderá, por ejemplo el consejo de administración, la asamblea general, el consejo de vigilancia o el directorio de una sociedad. En tanto que, bajo el concepto de “representante” se comprende, un director general o un gerente.

b) Es también una responsabilidad especial por cuanto ella debe estar expresamente prevista por el texto de la ley (para el caso de delitos) o reglamento (cuando se trata de contravenciones) que define la infracción. Esto significa, nada menos que: es necesario para poder responsabilizar a la persona moral que, tal posibilidad haya sido prevista en el propio texto que tipifica la infracción delictual o contravencional que se quiere aplicar. Este segundo requisito se orienta a que, la concreta actuación de aquel órgano o representante de la persona jurídica se haya realizado con el propósito de obtener un beneficio para la misma.

El modelo legislativo descrito se completa, como una lógica consecuencia de la consagración de esta forma especial de imputación, con la previsión de un sistema de sanciones penales (artículos 131-37 a 131-49) adecuado a esta nueva categoría de sujetos (persona jurídica). Así, se establecen como principales penas las de: multa, disolución de la persona jurídica, colocación de la corporación bajo vigilancia judicial, cierre del establecimiento, prohibición de emisión de cheques o utilización de cartas de pago, confiscación, y publicación de la sentencia condenatoria.

c) Se trata de una responsabilidad condicionada a un doble requisito: a) la infracción debe haber sido cometida por un órgano o representante de la persona moral, y b) debe, además, haberlo realizado a cuenta de la persona moral.

Por su parte, España en diciembre de 2010 puso en vigor la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 5/2010, entre cuyas modificaciones destaca, por la indudable incidencia delictiva que tiene la organización empresarial, el reconocimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Por lo que se refiere a la sanción, es la pena de multa, por cuotas –los ya habituales días multa– o proporcional al beneficio obtenido o al perjuicio causado. En los supuestos más graves el juez podrá acordar la disolución, la suspensión de actividades, la clausura de locales y establecimientos, la inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, la intervención de la persona jurídica o la prohibición de realizar aquellas actividades en cuyo ejercicio se hubiera cometido,

favorecido o encubierto el delito. A estas penas habrá que añadir, lógicamente, la indemnización de los daños ocasionados por el delito.

Quinto. En el mundo anglosajón, Inglaterra y Estados Unidos, por razones más bien pragmáticas y de política criminal, han ido introduciendo de manera progresiva, desde mediados del siglo XIX, la responsabilidad penal de las personas morales. En primer lugar, para los delitos imprudentes y de omisión, luego para los *public welfare offences* y, finalmente, para toda infracción.

En la práctica, sólo se aplica fundamentalmente a la delincuencia de los negocios. Según la imagen propuesta por el *lord justice denning*, el agente superior (órgano, etcétera) es considerado como “el cerebro” y el “alter ego” de la asociación, de manera que su actuación es también de la persona moral misma, a esto se le domina la “doctrina de la identificación”.⁴

Un agente subordinado, de rango inferior, no es más que “el brazo” de la entidad jurídica cuya responsabilidad penal no es pues personal sino basada en la idea de la delegación o imputación *vicarious liability*. Este concepto se ve alentado y reforzado por la admisión de una responsabilidad penal sin culpa o sin necesidad de probar la culpa *strict liability*, y esto no sólo para las agrupaciones sino también para todos los autores. La situación jurídica es semejante en Australia, donde sin embargo se reconoce primacía a la *primary responsibility* de la corporación, mientras que en Estados Unidos prevalece la *vicarious liability*.

Se comprueba fácilmente que son, sobre todo, los ordenamientos jurídicos, inspirados en un pragmatismo, los que establecen la plena responsabilidad penal de las agrupaciones sin gran consideración de los obstáculos dogmáticos. Obstáculos que predominan en los países con un fuerte pensamiento dogmático penal, tales como Alemania, España, Grecia e Italia. Lo mismo sucede en los países influenciados por esta corriente de pensamiento, como es el caso de los países de América Latina, por lo que se requiere urgentemente una viraje para estar a favor de un pragmatismo y de una dogmática penal cambiante con la realidad social en la que vivimos.

Sexta. Una vez revisada la regulación sobre la responsabilidad penal sobre las personas morales en el ámbito internacional, es claro advertir que nuestro país adolece de un marco normativo en la materia, por lo que es necesario crearlo con el objetivo de sancionar aquellas conductas delictivas realizadas por las personas jurídicas, pues una organización que se estructura de tal manera que favorece o se aprovecha del lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y el cohecho no puede quedar inmune a las sanciones penales, con independencia de la responsabilidad que les corresponde a las personas físicas que deciden y ejecutan actos delictivos a través de la persona moral.

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de los Código Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, en materia de responsabilidad de las personas morales

Artículo Primero. Se deroga el artículo 11 y el número 16 arábigo del artículo 24; se adicionan los artículos 13 Bis, 13 Ter, 17 Bis, 24 Bis, 39 Bis, 41 Bis, 50 Ter, 50 Quáter y 76 Bis al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 11. Se deroga

Artículo 13 Bis. Las personas morales serán penalmente responsables, de los delitos cometidos, por cuenta o a nombre de las mismas, por sus agentes, representantes legales, administradores, socios o accionistas de acuerdo a lo siguiente:

I. No serán penalmente responsables las personas morales de naturaleza pública, sindicatos, asociaciones religiosas o partidos políticos;

II. La responsabilidad penal de las personas morales no excluye la de las personas físicas por los actos o hechos delictuosos realizados por cuenta o a nombre de aquéllas.

III. La transformación regular de una persona moral con otra forma jurídica, denominación o razón social no será obstáculo para la aplicación de las consecuencias jurídicas.

IV. Cuando se lleve a cabo la fusión o escisión de una persona moral, no será obstáculo para aplicar las sanciones a la nueva persona moral o a la persona moral escindida.

V. La responsabilidad penal de las personas jurídicas será exigible siempre que se constate la comisión de un delito que haya tenido que cometerse por sus agentes, representantes legales, administradores, socios o accionistas, aun cuando la concreta persona física responsable no haya sido individualizada o no haya sido posible dirigir el procedimiento contra ella.

Artículo 13 Ter. La responsabilidad penal de las personas morales solamente procederá respecto de los siguientes delitos:

I. Contra la salud, contemplados en el título séptimo del Código Penal Federal.

II. Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, tipificados en el título noveno del Código Penal Federal.

III. Delitos cometidos por servidores públicos, regulados en el título décimo del Código Penal Federal.

IV. Delitos en contra de las personas en su patrimonio, consagrados en el título vigésimo segundo del Código Penal Federal.

V. Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, contenidos en el título vigésimo tercero del Código Penal Federal.

VI. Contra el ambiente y la gestión ambiental, regulados en el título vigésimo quinto del Código Penal Federal.

VII. Los regulados en el título cuarto del Código Fiscal de la Federación.

VIII. Los contenidos en el título séptimo de la Ley de la Propiedad Industrial.

Artículo 17 Bis. No serán penalmente responsables las personas morales cuando concurren las circunstancias siguientes:

a) La persona moral haya cumplido con la normatividad gubernamental respectiva aplicable al caso;

b) Los órganos de la persona moral, responsables de dirigir o supervisar al agente que cometió el delito, hayan cumplido con las normas técnicas de cuidado exigibles en el caso concreto.

Artículo 24. Las penas y medidas de seguridad son

1. a 15. ...

16. Se deroga

17. a 19. ...

...

Artículo 24 Bis. Se impondrá a las personas morales, de acuerdo a la gravedad del delito, una o varias de las penas y medidas de seguridad siguientes:

1. Suspensión;

2. Prohibición de realizar determinadas operaciones;

3. Remoción;

4. Decomiso;

5. Multa;

6. Publicación de sentencia; y

7. Disolución

Artículo 39 Bis. Se impondrá de doscientos a cien mil días multa a la persona moral que sea responsable de la comisión de un delito, independientemente a la multa que corresponda al delito de que se trate.

Artículo 41 Bis. Se decomisarán los bienes de la persona moral que guarden relación con el delito cometido y los que han resultado como fruto del mismo.

Título Segundo

Capítulo XII Suspensión, Prohibición de realizar Determinadas Operaciones, Remoción y Disolución de Personas Morales

Artículo 50 Ter. La suspensión consistirá en la cesación de toda actividad de la persona moral por un plazo de tres meses a cinco años.

La prohibición de realizar determinadas operaciones se refiere a la imposibilidad de llevar a cabo determinadas actividades comerciales y a participar en licitaciones públicas o contratar con las entidades de la administración pública federal por un periodo de tres meses a cinco años.

La remoción consistirá en la sustitución del administrador por uno designado por el juez, durante un periodo de uno a tres años a propuesta de los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito.

La disolución de la persona moral implica concluir definitivamente toda actividad social de la misma, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta.

El juez de la causa notificará al registro público de la propiedad y del comercio que corresponda que en sentencia firme ha decretado la disolución de una persona moral, para salvaguardar los derechos de terceros.

Artículo 50 Quáter. Al imponer las penas y medidas de seguridad anteriores, el juez tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona moral sancionada.

Título Tercero Aplicación de las Sanciones

Capítulo VII Atenuantes de la Responsabilidad Penal de las Personas Morales

Artículo 76 Bis. Las penas y medidas de seguridad previstas en el artículo 24 Bis podrán reducirse hasta en una tercera parte si la persona moral acepta su participación en la comisión del delito o si colabora en la etapa de investigación, dotando de información efectiva, a la autoridad competente, para esclarecer los hechos y procesar a los probables responsables de la comisión del delito, por medio de sus representantes legales. La colaboración con las autoridades excluye la posibilidad de decretar la disolución de la persona moral.

Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 134 Bis al Código Federal de Procedimientos Penales:

Artículo 134 Bis. El Ministerio Público ejercerá acción penal en contra de las personas morales cuando aparezca de la averiguación previa que se han acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal a la que se refiere el artículo 13 Bis del Código Penal Federal.

Desde el inicio de la investigación el representante legal de la persona moral investigada, que en ningún caso podrá tener el carácter de imputado, podrá ser notificado de la misma y del ejercicio de la acción penal.

Transitorio

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

Notas

1 Ver http://www.fatf-gafi.org/document/19/0,3746,en_32250379_32236869_360994_75_1_1_1_1,00.html

2 Según el artículo 72 de la Constitución francesa de 1958, las “colectividades territoriales” (unidad básica de la división política territorial) de la República son: los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar. Según el mismo texto constitucional, queda reservada a una ley la creación de cualquier nueva “colectividad” no comprendida entre las enumeradas precedentemente.

3 Poncela, Pirette. “Nouveau Code Pénal: Livere I. Dispositions generals”, en *Reveu de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, número 3, julio-septiembre de 1993.

4 Véase Tiedemann, Klaus (1997). “Responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en *Anuario de Derecho Penal* 96, Lima.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de abril de 2012.

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella, Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Ezequiel Rétiz Gutiérrez, Olga Luz Espinosa Morales (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo, secretarios; Jaime Aguilar Álvarez y Mazarrasa (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa (rúbrica), Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez, Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz, Josué Cirino Valdez Huevo, Alma Carolina Viggiano Austria, Pedro Vázquez González (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez.

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS, Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ADICIONA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Honorable Asamblea:

Las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de la Función Pública de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, con fundamento en los artículos 39, y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, numeral 1, fracción I; 81, numeral 1; 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a su consideración el presentan dictamen al tenor de los siguientes

Antecedentes

1. El 29 de marzo de 2011, el senador Alfonso Elías Serrano, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
3. Con fecha de 8 de junio de 2011, la Mesa Directiva del Senado, remite una excitativa a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos para que dictamine la iniciativa del senador Alfonso Elías Serrano, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
4. El 24 de noviembre de 2011, el senador Renán Cleominio Zoreda Novelo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4o., 5o., 6o., y 7o., y se adicionan los artículos 15 y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
5. En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
6. El 1 de febrero de 2012 se aprobó el dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, elaborado por las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

7. En esa misma fecha, mediante oficio número DGPL-2P3A.3954, el vicepresidente del Senado, Ricardo Francisco García Cervantes, remite a esta Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

8. El 7 de febrero de 2012, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó la minuta en comento a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de la Función Pública para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Contenido de la minuta

La minuta del Senado tiene como propósito adecuar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, de conformidad con el artículo 8o. transitorio de la LCNDH, a través de las siguientes reformas, adiciones y derogaciones:

- Establecer la introducción en la LCNDH, como parámetro funcional de la misma, los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Dotar de otra Visitaduría General a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que permita llevar con sencillez, rapidez e inmediatez los procedimientos vinculados a la protección de los derechos humanos en materia laboral.
- Otorgar la facultad de investigación a la CNDH.
- Derogar el impedimento legal estipulado en la LCNDH para que conozca sobre conflictos de carácter laboral, recientemente modificado por la reforma constitucional.
- Establecer las potestades siguientes al titular de la CNDH:
 - La posibilidad de solicitar a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones;
 - La facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
- La adición de un tercer párrafo con cuatro incisos al artículo 46 de la LCNDH, para contar con un procedimiento legal adecuado cuando las autoridades o servidores públicos señalados como responsables no acepten o cumplan las recomendaciones emitidas por la CNDH.
- Establecer como causal de responsabilidad de los servidores públicos, la reiteración de la conducta que haya sido materia de una recomendación previa, cuando ésta hubiese sido rechazada o no cumplida por la misma autoridad.

- Agregar las causales de responsabilidad administrativa que corresponderán al actuar de los servidores públicos respecto de recomendaciones de la CNDH. La finalidad de los 2 incisos anteriores es la de:
 - Establecer que todo servidor público tendrá entre sus obligaciones la de responder las recomendaciones que les presente el organismo defensor de derechos humanos correspondiente.
 - Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Consideraciones

Efectivamente, como lo plantea la minuta, los integrantes de esta comisión compartimos la misma preocupación del Senado de la República, concerniente a la necesidad de adecuar la LCNDH con la actual reforma constitucional en materia de derechos humanos.

De tal manera que cumplimentando los vacíos legales que se presentan para su efectiva aplicación, será un gran apoyo el contenido de la minuta para que las reformas constitucionales, se traduzcan en beneficios reales para las personas en nuestro país.

En este sentido, esta dictaminadora se suma a la introducción en el artículo 4o de la LCNDH, como parámetro funcional de la misma, los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Aunado a lo anterior, es de vital importancia enfocar nuestra atención al principio de progresividad, pues reafirma “la tarea del Estado y engloba a todas las autoridades que son parte de él (CNDH, Cámara de Senadores o la Comisión Permanente) a procurar por todos los medios posibles la satisfacción de los derechos humanos en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea”.*

* García, Ramírez y Morales Sánchez, Sergio y Julieta. *La reforma constitucional sobre los derechos humanos (2009-2011)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2011, página 100.

Por tanto, adicionar esta nueva fracción, coadyuva a la obligación de la CNDH de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de los derechos humanos, consagrados en el artículo 1o. constitucional.

Igualmente, sobre la modificación de la redacción del artículo 4o. de la LCNDH, consideramos pertinente hacer estos cambios, pues la lectura y el sentido del precepto previamente mencionado, se entiende mejor de la manera propuesta por los senadores, a saber:

Texto actual

Artículo 4o. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

...

Texto propuesto

Artículo 4o. Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

...

Por otra parte, la minuta propone modificar la limitación numérica de 5 visitadurías generales, establecidas en el artículo 5o. del ordenamiento vigente, dejando que sea el Reglamento Interior de la CNDH el que disponga el número necesario de tales visitadurías generales, según lo requieran sus necesidades funcionales. Esta modificación, tiene como propósito que la actual estructuración organizativa de la CNDH, no se vea rebasada por las nuevas funciones que asumirá.

Asimismo, es importante mencionar que en fecha de 14 de febrero de 2012, se aprobaron en el pleno de esta Cámara de Diputados, la iniciativa impulsada por el diputado Sabino Bautista Concepción, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que propone la creación al interior de la CNDH, una visitaduría especial en materia indígena; y por otra parte, con fecha de 10 de noviembre de 2011, la iniciativa propuesta por el diputado Pablo Escudero Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que señala la necesidad de instaurar una Sexta Visitaduría General que se encargue de la materia ambiental y laboral.

En consecuencia, las legisladoras y legisladores de esta instancia legislativa, otorgan un voto de confianza a la CNDH, para que en uso de sus facultades se consideren las aprobaciones antes mencionadas, con el objeto de proteger los derechos humanos de las personas.

También la minuta, tiene la finalidad de adicionar una fracción al artículo 6o. de la LCNDH, estableciendo como atribución de la misma, la facultad constitucional de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Siguiendo con la directriz que nos marca la reforma constitucional y al suprimirse este impedimento legal del artículo 102 apartado B de nuestro máximo ordenamiento jurídico, relativo a que la CNDH no podrá conocer de asuntos sobre conflictos de carácter laboral, esta colegisladora coincide con la derogación de la fracción III del artículo 7o. de la LCNDH, propuesta por la minuta del senado.

Igualmente, se adicionan dos fracciones al artículo 15 de la LCNDH, la primera faculta al presidente de la CNDH a solicitar a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por dicho organismo constitucional autónomo. Lo anterior, de conformidad con la reforma del artículo 102 apartado B.

La otra fracción que se adiciona, otorga la facultad al presidente de la CNDH para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Esta atribución, la legitimación activa de la CNDH no es novedosa, ya que anteriormente fue publicada el 14 de septiembre de 2006, siendo esta potestad ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en aplicación directa de la legitimación activa que otorga el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional que señala lo siguiente:

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.

...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De tal modo que esta colegisladora coincide con los senadores, de que tal precepto constitucional debe tener su debido desarrollo en la legislación que regula las actuaciones del titular de la CNDH quien es la autoridad legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad.

En otro orden de ideas, esta dictaminadora comparte el razonamiento expuesto en la minuta, sobre la problemática que enfrentan los organismos protectores de los derechos humanos, en relación a la falta de atención de las recomendaciones, misma que fue solventada con la reforma del artículo 102, apartado B, cuyo párrafo segundo introduce un mecanismo de control político para lograr la eficacia de las mismas.

Por consiguiente, la minuta adiciona un tercer párrafo al artículo 46 y un artículo 73 bis de la LCNDH, con los que se pretende establecer controles en caso de que pueda surgir la no aceptación o incumplimiento de la autoridad o un servidor público, en relación a una recomendación emitida por los organismos protectores de derechos humanos.

Aunado a lo previamente expuesto, los senadores consideran necesario agregar la frase "... en los términos del artículo 46 de esta ley." Con la finalidad de dar certeza de que tal atribución se ejercerá de conformidad con los procedimientos de control político y administrativo que se aprueba en este dictamen en el citado artículo 46 de la ley en comento que se está modificando.

Por una parte, tenemos que uno de los controles es el político, estableciéndose en el artículo 46 de la LCNDH, la facultad de intervenir a la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, previa petición de estos organismos, para que el servidor público argumente antes esos órganos el motivo por el que no acepta una recomendación.

Además, se amplía esta potestad al facultar a la Cámara Alta y la Comisión Permanente, para que sean consultados por la CNDH para determinar en el supuesto de que la fundamentación y motivación que hubiera presentado la autoridad o servidor público sobre su negativa a cumplir con una recomendación sean insuficientes. Dicha hipótesis, no estaba contemplada anteriormente en la reforma constitucional.

En este sentido, las y los legisladores de esta instancia legislativa estamos de acuerdo con esta medida, ya que se inhibe el fraude a la ley que se actualizaría con una fundamentación y motivación incompleta, dejando en la impunidad los presuntos delitos que pudieron haber cometido las autoridades o servidores públicos; y adicionalmente, permite que sean sometidos al escrutinio de las distintas fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos respectivos, imponiendo una medida adicional en contra de las autoridades contumaces en el respeto a los derechos fundamentales y a las recomendaciones de la CNDH.

Por otra parte, se encuentra el control administrativo, incluido en el artículo 73 Bis del ordenamiento modificado, cuyo precepto señala que en el supuesto de que la determinación de la CNDH sobre si la fundamentación y la motivación que emite la autoridad o servidor público, hayan dado su negativa de cumplimiento a una recomendación es o no insuficiente, éstas deberán ser comunicadas por escrito no sólo a dicho servidor público o autoridad, sino a su superior jerárquico.

Con esto, las atribuciones de vigilancia y disciplina con las que cuenta un funcionario respecto a sus subordinados se ve fortalecida, ya que esta información que será proporcionada por la CNDH, será de gran utilidad para conocer si el subalterno al cometer violaciones a derechos humanos, efectúa actos ilegales que puedan ser del conocimiento del Ministerio Público.

También, se adiciona que la CNDH pueda denunciar por la vía correspondiente, al servidor público o autoridad que persistan en la negativa a cumplir una recomendación o se reitere las conductas materia de la misma.

Por lo que corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) la minuta pretende adicionar dos fracciones a su artículo 8o, convirtiendo en obligaciones de los servidores públicos federales las atribuciones señaladas para la CNDH, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, respecto a:

- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.
- Atender los llamados de los órganos de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente para llamarlos a comparecer, con el propósito que explique el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la CNDH.

Con lo anterior, se habilita la imposición de sanciones administrativas para los mismos, en caso de que se abstengan de responder una recomendación, dejen de acudir a una citación del órgano legislativo respectivo o repitan conductas materia de una recomendación.

Finalmente, debido a la necesidad de establecer mecanismos que coadyuven a la protección de las personas, mediante la adecuación de la LCNDH con la reforma constitucional, se garantiza la defensa de sus derechos contra las conculcaciones que puedan cometer las autoridades o servidores públicos en perjuicio de sus derechos fundamentales. Por lo anterior, coincidimos con la propuesta de la colegisladora para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LCNDH y adicionar el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por todo lo expuesto esta Comisión de Derechos Humanos sometemos a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo Primero. Se reforman el párrafo primero del artículo 4o., y el párrafo primero del artículo 5o.; se adiciona la fracción XV del artículo 6o.; y se deroga la fracción III del artículo 7o.; se adicionan las fracciones X y XI recorriéndose la siguiente fracción del artículo 15; y se adiciona un tercer párrafo con cuatro incisos al artículo 46, y un artículo 73 Bis a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

...

Artículo 5o. La Comisión Nacional se integrará con un presidente, una secretaría ejecutiva, **visitadores generales**, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

...

Artículo 6o. ...

I. a XIV Bis. ...

XV. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas; y

XVI. Las demás que le otorgue la presente ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 7o. ...

I. y II. ...

III. Se deroga.

IV. ...

Artículo 15. ...

I. a VIII. ...

IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;

X. Solicitar, en los términos del artículo 46 de esta ley, a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

XII. Las demás que le señalen la presente Ley y otros ordenamientos.

Artículo 46. ...

...

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.

c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días

hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la proposición de no aceptar o no cumplir la recomendación.

d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

Artículo 73 Bis. La Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad o servidor público, que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida.

Artículo Segundo. Se adicionan las fracciones XIX-A y XIX-B al artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. a XIX. ...

XIX-A. Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B. Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XX. a XXIV. ...

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2012.

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA NOVENA MONEDA DE PLATA CONMEMORATIVA DEL QUINTO CENTENARIO DEL ENCUENTRO DE DOS MUNDOS

México, DF, a 26 de abril de 2012.

Secretarios de la Cámara de Diputados

Presentes

Para los efectos constitucionales, me permito remitir a ustedes expediente que contiene proyecto de decreto por el que se establecen las características de la novena moneda de plata conmemorativa del “Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos”.

Atentamente
Senador Ricardo Francisco García Cervantes (rúbrica)
Vicepresidente

Proyecto de Decreto

Por el que se establecen las características de la novena moneda de plata conmemorativa del “Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos”

Artículo Único. Se establecen las características de una novena moneda de plata conmemorativa del “Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos”, de conformidad con el inciso e) del artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Valor Nominal: Cinco pesos.
- b) Forma: Circular
- c) Diámetro: 40.0 mm (Cuarenta milímetros).
- d) Ley: 0.925 (Novecientos veinticinco milésimos) de plata.
- e) Metal de Liga: 0.075 (Setenta y cinco milésimos) de cobre.
- f) Peso: 27.0 9 (Veintisiete gramos).
- g) Contenido: 24.975 9 (Veinticuatro gramos novecientos setenta y cinco miligramos) de plata pura.
- h) Tolerancia en Ley: 0.005 (Cinco milésimos) en más.

i) Tolerancia en Peso: Por unidad: 0.216 9 (Doscientos dieciséis miligramos); por un conjunto de mil piezas: 6.831 g (Seis gramos ochocientos treinta y un miligramos), ambas en más o en menos.

j) Canto: Estriado.

k) Cuños:

Anverso : Al centro, el Escudo Nacional en relieve escultórico circundado en semicírculo superior con la leyenda “ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Rodeando a éste y siguiendo el contorno del marco, los escudos nacionales de los otros países participantes en la novena emisión de las monedas conmemorativas del *Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos*. El marco liso.

Reverso : En semicírculo siguiendo el campo superior y con gráfila intercalada, la reproducción de los ocho reversos de las monedas que fueron utilizados en la emisión de la I hasta la VIII Serie Iberoamericana. En un semicírculo interno la leyenda: ENCUENTRO DE DOS MUNDOS 2012. Al centro y desfasado hacia el campo derecho la reproducción del continente Americano, seguido de tres carabelas navegando sobre el océano (simulado con tres líneas ondulantes) con dirección a una reproducción del continente Europeo, representado en el extremo derecho. En el campo superior derecho la palabra MÉXICO, y debajo de éste el signo de “\$” continuo del número “5”. En el campo inferior derecho la ceca de la Casa de Moneda de México. El marco liso.

Transitorios

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

Segundo. La moneda a que se refiere el presente decreto podrá acuñarse a partir de la entrada en vigor del mismo.

Tercero. Corresponderá a la Casa de Moneda de México realizar los ajustes técnicos que se requieran, los cuales deberán ser acordes con las características de la moneda descrita en el presente decreto.

Cuarto. Corresponderá al Banco de México, cualquier derecho de propiedad industrial o intelectual, derivado del diseño de acuñación de las monedas a que se refiere el presente decreto.

Novena moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos

Anverso



Reverso



Salón de sesiones de la honorable Cámara de Senadores.- México, DF, a 26 de abril de 2012.

Senador Francisco Arroyo Vieyra (rúbrica)

Vicepresidente

Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo (rúbrica)

Secretario

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS, Y DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS; ABROGA LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS; Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Honorable Asamblea:

La Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, en términos de lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 84, 85 y los relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

DICTAMEN

POR LA AFIRMATIVA, CON MODIFICACIONES, A LA INICITIVA DE LEY PUBLICADA EN EL NÚMERO 3321, DEL LUNES 8 DE AGOSTO DE 2011, CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CONSECUTIVO 2600, QUE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, ABROGA LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL Y LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

Antecedentes

La Iniciativa que se dictamina fue presentada al Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su Sesión Ordinaria del miércoles 3 de agosto de 2011, por la Diputada Rosi Orozco, las Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión Especial para la Lucha Contra la Trata de Personas y las y los siguientes legisladores, de los diferentes Grupos Parlamentarios representados en las dos cámaras del Congreso de la Unión:

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: Diputados Aguilar Armendáriz Velia Idalia, Agúndiz Pérez Laura Viviana, Arámbula López José Antonio, Arce Paniagua Óscar, Arévalo Sosa Cecilia Soledad, Cantú Rodríguez Felipe de Jesús, Castilla Marroquín Agustín, Clouthier Carrillo Manuel Jesús, Cortés León Yulenny Guylaine, Cuevas Barrón Gabriela, De los Cobos Silva José Gerardo, Del Río Sánchez María Dolores, Díaz de Rivera Hernández Augusta, Escobar Martínez Juan Pablo, Estrada Rodríguez Laura Elena,

González Hernández Gustavo, González Madruga César Daniel, González Ulloa Nancy, Guillén Medina Leonardo Arturo, Gutiérrez Cortina Paz, Gutiérrez Fragoso Valdemar, Guzmán Lozano María del Carmen, Hinojosa Céspedes Adriana de Lourdes, López Rabadán Kenia, Luken Garza Gastón, Luna Ruiz Gloria, Marroquín Toledo José Manuel, Martín López Miguel, Mendoza Díaz Sonia, Merino Loo Ramón, Monge Villalobos Silvia Isabel, Montalvo López Yolanda, Novoa Mossberger María Joann, Orduño Valdés Francisco Javier, Ovando Patrón José Luis, Pedroza Gaitán César Octavio, Pérez Ceballos Silvia, Pérez Cuevas Carlos Alberto, Pérez de Tejada Romero María Elena, Pérez Reyes María Antonieta, Ramos Cárdenas Liev Vladimir, Rétiz Gutiérrez Ezequiel, Reynoso Sánchez Alejandra Noemí, Rico Jiménez Martín, Salazar Vázquez Norma Leticia, Sánchez Romero Norma, Suárez González Laura Margarita, Torres Ibarrola Agustín, Torres Peimbert María Marcela, Ugalde Basaldúa María Sandra, Valenzuela Cabrales Guadalupe, Vázquez Mota Josefina, Velázquez y Llorente Julián Francisco, Vera Hernández J. Guadalupe, Gallegos Camarena Lucila, Lugo Martínez Ruth Esperanza, Ortega Joaquín Gustavo Antonio, Quezada Naranjo Benigno, Ramírez Acuña Francisco. Senadores: Javier Orozco Gómez, Guillermo Tamborrell Suárez, Aguilar Coronado Marco Humberto, Díaz Delgado Blanca Judith, González Carrillo Adriana, González Morfín José, Hernández Ramos Minerva, Zapata Perogordo Alejandro, Zavala Peniche Beatriz.

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: Diputados Bautista Concepción Sabino, Cadena Morales Manuel, Caro Cabrera Salvador, Durán Rico Ana Estela, Gastélum Bajo Diva Hadamira, Hurtado Vallejo Susana, Lerdo de Tejada Sebastián, López Loyo María Elena Perla, López-Portillo Basave Jorge Humberto, Ramírez Marín Jorge Carlos, Ruiz Massieu Salinas Claudia, Acosta Gutiérrez Manuel Ignacio, Álvarez Santamaría Miguel, Flores Espinoza Amadeo, Irizar López Aarón, Martel López José Ramón, Saracho Navarro Francisco, Yáñez Montaña Eduardo, y Senadores: María de los Ángeles Moreno Uriegas.

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: Diputados: García Gómez Martha Elena, Llerenas Morales Vidal, Quezada Contreras Leticia, Damián Peralta Esthela, Rosario Morales Florentina, Santana Alfaro Arturo y Vázquez Camacho María Araceli, Incháustegui Romero Teresa, Ríos Peter Armando, Serrano Jiménez Emilio.

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO: Diputados Del Mazo Maza Alejandro, Corona Valdez Lorena, Flores Ramírez Juan Gerardo, Ninfa Salinas Sada, Sáenz Vargas Caritina, Vidal Aguilar Liborio, Guerra Abud Juan José y Senador. Orozco Gómez Javier.

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO: Dips. Castillo Juárez Laura Itzel, Reyes Sahagún Teresa Guadalupe, Vázquez González Pedro.

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA: Dip. Tamez Guerra Reyes Silvestre

- DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO CONVERGENCIA: Dip. Piña Olmedo Laura y Ochoa Mejía María Teresa.

En esa fecha el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente ese órgano representativo del Congreso de la Unión, le dictó turno para el estudio y dictamen correspondientes, a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia de la Cámara de Diputados.

El 22 de agosto de 2011 la Mesa Directiva de este Órgano Legislativo acordó modificar el turno, a las mismas Comisiones Unidas, ampliándolo para opinión de la Comisión de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública.

La Comisión de Derechos Humanos recibió de la Comisión de Puntos Constitucionales opinión sobre la Iniciativa (en documento de 54 páginas, que se anexa) que señala en sus conclusiones:

“En suma, la actual Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas no cumple con los protocolos internacionales, ni satisface las necesidades de la sociedad, en el sentido de contar con herramientas jurídicas eficaces, que permitan responder de forma oportuna en la defensa de los derechos de la sociedad y muy en lo particular de las víctimas del delito de trata de personas o de aquellos que están en circunstancias de vulnerabilidad ante este flagelo.

Del proyecto de ley, se advierten los siguientes cambios a la legislación actual y que se constituye en un avance jurídico trascendental en la materia:

- 1. Se establece una correcta coordinación entre la Federación y los Estados, para la persecución del delito de Trata de Personas.*
- 2. En el proyecto de ley, se abarcan las diversas modalidades del delito de Trata de Personas.*
- 3. Se incrementan las penas a quienes incurran en las conductas tipificadas.*
- 4. Se amplían las características de los sujetos pasivos de este delito.*
- 5. Se prevé la reparación del daño para la víctima en un aspecto jurídico amplio.*
- 6. Se prevén mecanismos mucho más eficaces para la protección de las víctimas.*
- 7. Se cumplen los protocolos internacionales en materia de prevención y trata de personas.*
- 8. Prevé las sanciones establecidas para los delitos relacionados, tales como consumo y publicidad, sin atentar contra los derechos de libertad de imprenta y similares.*

Además, el proyecto de ley cumple con tres componentes fundamentales para combatir este delito sobre la Trata de Personas, los cuales son:

- 1. Se sancionan las actividades de captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas.*
- 2. Se prevé la utilización de medios tales como: amenaza o uso de la fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación.*
- 3. Queda establecido en este delito el propósito o fin, de explotación, ya sea mediante la prostitución u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la*

esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos, es decir, rompe con la creencia de que la trata de personas, sólo tiene como fin, la explotación sexual.

En este contexto, ésta Comisión de Puntos Constitucionales considera, que la ley sujeta a opinión, satisface plenamente la intención legislativa del constituyente permanente, así como el contenido de los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, respecto del combate al delito de trata de personas.

Esta Ley General que se propone para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados, constituye un nuevo reto que se suma y articula a demandas aún no satisfechas, que reclaman imaginación y capacidad para proponer soluciones de fondo en la erradicación de este delito en todas sus modalidades.

Con independencia de lo anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales considera que la parte más importante en la prevención del delito de trata, estriba principalmente en culturizar a los mexicanos a través de las instituciones educativas en todos sus niveles, con relación a los delitos que enfrentan y que se relacionan con el de trata de personas, de acuerdo a la evolución de la delincuencia organizada.

IV. OPINIÓN.

ÚNICO. *Por las consideraciones antes vertidas, la Comisión de Puntos Constitucionales emite opinión en sentido positivo a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata De Personas; y Reforma Diversas Disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, del Código Civil Federal, de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, Presentada por Legisladores de Diversos Grupos Parlamentarios, en materia de Trata de Personas.”*

En fecha 28 de noviembre de 2011, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública remitió oficio conteniendo Estudio de Impacto Presupuestal, que señala en sus conclusiones:

“La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con fundamento en la valoración del impacto presupuestario emitido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y del análisis realizado a la iniciativa en comento, observa que existen tres aspectos que pueden representar un impacto presupuestario en el mediano y largo plazo: Incrementar el delito de trata de personas de 12 a 40 años, representa una carga presupuestal de 5 millones, 764 mil 673 pesos por cada interno durante los 28 años adicionales a la pena, lo que equivale a un impacto presupuestario de 195 millones 998 mil 902 pesos, distribuido entre los próximos 28 años, derivado de las consignaciones consignadas estimadas. Por su parte, la atención del Fondo para la Atención de Víctimas (Art. 48), que busca indemnizar a las víctimas de otros países, así como el establecimiento de un fondo concurrente entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas (Art. 97), cuya finalidad será combatir los delitos en materia de trata de personas, que implicarán un impacto presupuestario; sin embargo no es posible estimarlo, ya que los requerimientos presupuestarios del primero se definirán en el reglamento que derive de la Ley en caso de ser aprobada, y el monto al que ascenderá el segundo no se puede precisar, toda vez que el Artículo 97 es muy general y no establece responsabilidades presupuestales específicas.

OPINIÓN

PRIMERO.- *La iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata De Personas; y Reforma Diversas Disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, del Código Civil Federal, de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, presentada por la diputada Rosi Orozco del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sí implica un impacto presupuestario de al menos 195 millones, 998 mil 902 pesos.*

SEGUNDO.- *La presente opinión se formula, solamente en la materia de la competencia de esta Comisión.*

TERCERO.- *Remítase la presente Opinión a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia para los efectos legales a que haya lugar.*

CUARTO.- *Por oficio, comuníquese la presente Opinión a la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, para su conocimiento.*

Con estos elementos la Comisión de Derechos Humanos, en Reunión Plenaria celebrada el día 6 de diciembre de 2011, aprobó el presente Dictamen, para en términos reglamentarios remitirla para estudio y dictamen a la Comisión de Justicia, en su carácter de codictaminadora.

En Reunión de Pleno celebrada el 15 de febrero de 2012, la Comisión de Justicia aprobó el Dictamen remitido por la Comisión de Derechos Humanos.

En el mismo sentido, en diferentes fechas se presentaron las siguientes Iniciativas en la materia, que en este mismo documento se recogen y desahogan:

- Que reforma el artículo 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Presentada por la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, el 20 de octubre de 2009. Gaceta Parlamentaria, número 2870-II, martes 20 de octubre de 2009. (162)Turnada a la Comisión de Derechos Humanos.
- Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, para incluir a un representante de la Cámara de Diputados en la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Presentada por la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN el 26 de noviembre de 2009. Gaceta Parlamentaria, número 2899-II, jueves 26 de noviembre de 2009. (280) Turnada a la Comisión de Derechos Humanos.
- Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, en materia de imprescriptibilidad de delitos en contra de personas menores de 18 años, o que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, o que no tienen capacidad para resistirlo.
- Presentada por la diputada Indira Vizcaíno Silva, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza PRD, el 26 de noviembre de 2009. Gaceta Parlamentaria, número 2899-II, jueves 26 de

noviembre de 2009. (281) Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos.

- Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Presentada por la diputada María Antonieta Pérez Reyes, del Grupo Parlamentario del PAN, el 3 de diciembre de 2009. Gaceta Parlamentaria, número 2904-II, jueves 3 de diciembre de 2009. (319) Turnada a la Comisión de Derechos Humanos.

- Que expide la Ley General para prevenir, combatir y sancionar la Trata de Personas; y abroga la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas. Presentada por la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN, el 10 de marzo de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 2992-II, martes 20 de abril de 2010. (798). Turnada a la Comisión de Derechos Humanos, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

- Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas. Presentada por la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, del Grupo Parlamentario del PRI, el 19 de octubre de 2010. Gaceta Parlamentaria, número 3115-II, martes 12 de octubre de 2010. (1366) Turnada a la Comisión de Derechos Humanos.

- Que reforma los artículos 6o. de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas y 6o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Presentada por la diputada Leticia Quezada Contreras, del Grupo Parlamentario del PRD, el 24 de febrero de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 3162-A-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010. (1715) Turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia.

- Que reforma el artículo 12 de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, que previene y combate la trata de personas en las estaciones marinas, terrestres y aéreas del país. Presentada por el diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, del Grupo Parlamentario del PT, el 6 de septiembre de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 3342-IV, martes 6 de septiembre de 2011. (2685) Turnada a la Comisión de Derechos Humanos.

- Que reforma el artículo 18 de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, a efecto de emitir una alerta inmediata de robo de menores de edad y discapacitados. Presentada por el diputado Ariel Gómez León, del Grupo Parlamentario del PRD, el 29 de septiembre de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 3358-VI, del 29 de septiembre de 2011. Turnada en la misma fecha por la Mesa Directiva a Comisión de Derechos Humanos.

- Que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley para Prevenir y sancionar la Trata de personas, presentada por el Dip. Jorge Kahwagi Macari del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, el 8 de noviembre, Gaceta Parlamentaria No. 3385 VII, del 8 de noviembre de 2011, Expediente No. 5739. Turnada a Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos

Contenido de la Iniciativa

Las Comisiones Unidas dictaminadoras consideran conveniente, dado el alcance del material en estudio, resumir en lo conducente la parte considerativa que dio motivo a las y los legisladores para presentar la iniciativa de mérito.

Como parte inicial de la Exposición de las razones, se explica y define la Trata de Personas.

Parte de señalar que el perenne comercio y sometimiento de personas para ser explotadas de múltiples formas en condiciones de esclavitud o análogas a ella, ha permanecido por siglos a lo largo de la historia y hasta ahora, y constituyen delitos aberrantes que significan gravísimas violaciones de los derechos humanos que producen efectos degradantes para la dignidad, la salud física y mental de las personas y generan marcas indelebles al tejido social.

En sus formas contemporáneas, este sometimiento y comercio se ha tipificado en el orden jurídico internacional bajo el concepto de “Trata de Personas”, que se realiza en dos momentos: el “enganche”, o proceso durante el cual, por cualquier medio, la persona víctima es anulada de su voluntad para ser sacada de su entorno; y el de su explotación, que ocurre con los más diversos fines y bajo las más diversas formas.

En tanto esclavitud, comenzó a reconocerse como delito en la penúltima década del Siglo XVIII, cuando en diferentes países comenzaron a abolirla; como trata de blancas, desde mediados del Siglo XIX, cuando países europeos, preocupados por el tráfico de mujeres blancas a sus propias colonias, para fines sobre todo de explotación sexual y matrimonios forzados, firmaron un convenio multilateral para combatirla y, como trata de personas, a partir de la segunda década del siglo XX, cuando tanto en los países de origen como de destino, este comercio comenzó a castigarse de manera separada del lenocinio y de otras formas de explotación sexual y laboral derivadas de la actividad de trata, sin amarrar esta explotación al comercio que le dio lugar, ya fuera por los mismos “enganchadores”, ya por otros sujetos con quienes aquellos comercian.

Sin embargo, abolida y prohibida la esclavitud *de iure*, indica la Iniciativa, este delito hoy genera recursos que financian economías regionales, de grandes grupos financieros y de redes de crimen organizado locales y transnacionales, por lo que con el fin de combatir este delito, en el año 2000 fue firmado el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (conocido como “*Protocolo de Palermo*”), junto con la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificados por nuestro país en 2003.

Este instrumento internacional en su artículo 3º define la Trata de Personas en los siguientes términos:

a) Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.

c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo.

En un siguiente apartado, la Exposición de Motivos de la Iniciativa explica que la Trata de Personas hacia fuera y dentro de los países –como el tráfico de personas, de drogas ilícitas, de armas, de especies en peligro de extinción, entre otras– supone organizaciones muy estructuradas, financiadas y apoyadas, que encuentran espacios propicios allí donde predominan entramados de marginación, desigualdad, corrupción, vacíos legales y condiciones culturales que la favorecen o invisibilizan. Involucra formas de violencia física, mental, emocional y moral para la captación, comercio y explotación no conocidas antes, cuyas víctimas lo son por partida triple: de un sistema que las condena a la marginalidad; de quienes construyen medios para aprovechar esta condición para engancharlas y explotarlas, y de una sociedad y un sistema de justicia que las ignoran y las niegan.

Como dato preocupante, se indica, la trata afecta cada año a unas 3.5 millones de personas, especialmente a mujeres, 90 por ciento de ellas adolescentes y niñas. Llega al inicio de la segunda década del siglo XXI siendo el segundo ilícito en el mundo en aportación de recursos al crimen organizado: más de 42 mil millones de dólares anuales, por debajo sólo del narcotráfico. Igualmente, que el entorno mediático y cultural que vivimos incentiva que las víctimas tiendan a ser personas de edades cada vez más tempranas y, por ello, cada vez más vulnerables.

Señala la Iniciativa que la trata de personas implica una cadena de conductas que inicia con el enganche de las víctimas, su traslado, la privación parcial o total de su libertad y su explotación, cada una de las cuáles puede adoptar múltiples formas, violentas o sutiles, que constituyen cadenas de delitos que se van acumulando e invisibilizando el delito central para las autoridades y para la sociedad.

El enganche puede ocurrir mediante formas forzadas o inducidas para consentir, que tienen como propósito anular la voluntad de la víctima, para luego desarraigarla de su comunidad y separarla de sus grupos de pertenencia.

Típicamente, cuando no es a partir del secuestro o el chantaje, el delito inicia con el contacto de un miembro de una banda con una víctima potencial –siempre personas con algún tipo de vulnerabilidad– de la que se gana su confianza personal y a veces familiar; genera con ella relaciones de diverso tipo a partir de las cuales le ofrece vida en común u oportunidades formativas o laborales atractivas fuera de su entorno, apoyado muchas veces por agencias-fachada, físicas o virtuales, que arreglan lo necesario para consolidar la confianza y facilitar o realizar el traslado.

La víctima, estimulada por escapar de sus circunstancias personales o sociales, suele aceptar las propuestas y proyectos del tratante para concretarlas, con lo cual se comienzan a generar deudas tangibles o intangibles, y con ello se desata una cadena de circunstancias de dependencia que más adelante se esgrimirán como pretexto para forzar o justificar el sometimiento a la explotación que se exigirá.

Para el traslado, dentro de un país o entre países, y en el punto de destino, las víctimas suelen ser sometidas por medio de amenazas, coacción, chantaje, violencia y algún grado de privación de su libertad, para que acepten ser explotadas con el fin de pagar “deudas” contraídas con sus captores, en contextos que inhiben su capacidad de escapar, debido a condiciones de aislamiento, desconocimiento del lugar, del idioma, de las leyes y de los medios para acudir a las autoridades.

La explotación de las víctimas puede ser con fines sexuales, laborales, de servidumbre, bélicos, tráfico de órganos, tejidos y células de los seres humanos, entre otros, y adoptar formas variadas que no respetan género ni edad.

La víctima es recibida por la misma persona que la engancha, u otras, con las que se generan nuevas deudas, que derivan de alojamiento, alimentación, vestido, transporte, etcétera..., y a partir de allí se plantea la exigencia de someterse a las actividades para las que fue llevada, realizadas muchas veces en el mismo lugar en que se le sitúa, con el fin de restarle movimientos.

Esta explotación se sostiene mediante un control físico y mental sobre la víctima, apoyado por las exigencias de cumplimiento de una deuda siempre en incremento, la violencia física, mental, moral y emocional, la intimidación y amenazas sobre su integridad, la de sus familiares y amigos o de deportación o encarcelamiento cuando es trata internacional.

Es claro, en este proceso típico, cómo se van actualizando diferentes hipótesis de delitos, que se van combinando a otras conductas del tratante, del explotador y de la víctima que, al entrelazarse, van configurando delitos relacionados e, incluso —para observadores u operadores de la Ley no avezados— hipótesis de exclusión de responsabilidad para los sujetos activos, o para la culpabilización de las víctimas por la comisión de conductas inducidas o forzadas.

El resultado es un entramado de elementos objetivos y subjetivos que hace de éste un delito muy complejo, que rebasa y no siempre encuadra dentro del marco de las previsiones clásicas del derecho penal y procesal.

Las condiciones a que son sometidas las víctimas, invariablemente generan daños tales que, si logran escapar del mundo a que son reducidas, les restan fuerza y condiciones para denunciar, hablar, enfrentar procesos contra sus victimarios y para su reinserción a la sociedad.

Esta disminución personal de las víctimas, se ve reforzada por el temor, casi siempre fundado, de ser sometidas a procesos de revictimización y ser consideradas por las autoridades y la sociedad como delinquentes, transgresoras, parias que merecen ser detenidas, procesadas, señaladas, marginadas, deportados...

La manera en que ocurre el proceso de trata, las condiciones a que son sometidas las víctimas y los temores que despierta, hacen que muchas veces —las más—, no se asuman como tales: el trabajador migratorio prefiere condiciones de explotación que le generen algún recurso, por mínimo que sea, que su empobrecida libertad en su lugar de origen; las víctimas de explotación sexual difícilmente aceptan haber sido engañadas o chantajeadas por enamoramiento, creando mantos de impunidad que es necesario enfrentar con la adecuación de la ley a las características del fenómeno, y del proceso penal a las condiciones especiales de este delito, así como medidas de prevención y de atención adecuada a las víctimas.

Señala la Iniciativa que el fin más conocido —aunque no el más extendido— de la trata de personas es el que destina a sus víctimas a ser explotadas sexualmente. Pero es tan vigente como ésta, la trata de personas destinada a la explotación laboral en condiciones de esclavitud o formas análogas a ésta, como matrimonios forzados o serviles, tráfico de órganos, adopciones ilegales, entre otras muchas.

El Protocolo de Palermo considera, entre las formas de explotación “...los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud”, que pueden confundirse con problemas de relaciones laborales viciadas y abusivas que deben ser conocidos por autoridades

laborales. La trata de personas con fines de explotación laboral, supone, además, sometimiento a través de prácticas que cosifican y denigran.

La Trata de personas con fines de explotación laboral comparte características con las otras: se enganchan personas contactándolas a través de algún medio o de personas cercanas; se les persuade con ofrecimientos de empleos lejanos, sostenidos con la palabra o reforzados por presuntas agencias, en condiciones que motivan que la persona decida tomar el riesgo, muchas veces con todo y familia. En el punto de destino, encuentra que las promesas fueron falsas y, ya aislado de su entorno, se le somete sin alternativas a trabajos en condiciones que implican largas jornadas, viviendas y lugares de trabajo hacinadas, mala alimentación, remuneraciones injustas o ausentes, sin servicios médicos ni escuelas para sus hijos; privación parcial o total de libertad; limitaciones de comunicación, o bien retenidos mediante amenazas, coacción física o violencia que generan daños psíquicos que contribuyen a la sumisión y pasividad e inducen el silencio y a la no denuncia.

La Iniciativa alerta a evitar confundir tráfico y trata de personas. El *Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, Complementario de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* establece en su Artículo 3º que “...por tráfico de migrantes se entiende la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener –directa o indirectamente– un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

El núcleo del delito de tráfico de personas es hacer cruzar fronteras a terceros en forma ilegal, sin importar la motivación de la acción, el de la trata de Personas es el traslado para la posterior explotación de la persona, haya sido o no ilegal el ingreso; el tráfico supone el cruce ilegal de fronteras, la trata puede ser por cruce legal o dentro del mismo país; en el tráfico no hay restricción de movimientos ni incautación de documentos, en la trata hay privación o limitación de esta libertad y el despojo de documentos como medio de coacción; en el tráfico, el fin es llegar a un país diferente, en la trata, es la explotación de la persona; el tráfico es un delito contra el Estado, la trata es un delito contra las personas.

Ambos delitos, antes intermitentes, se hicieron permanentes en la medida en que lo hicieron también las crisis, los conflictos, la marginación y la pobreza se ha recrudecido, provocando que las oleadas se hayan convertido en flujos permanentes de migración hacia regiones o países que brinden en alguna medida oportunidades. En respuesta, los países receptores criminalizan la migración y endurecen medidas contra los migrantes, con lo cual agravan sus condiciones de vulnerabilidad haciéndolos más propensos a ser víctimas de tratantes.

Con respecto a la relación entre Trata de Personas y Secuestro, la iniciativa señala que ambos delitos suponen la participación de varios sujetos que conciertan acciones para llevar a cabo sus fines. En el secuestro, se priva de su libertad a las víctimas y se les retiene hasta lograr la obtención de un beneficio, generalmente económico a cambio de su libertad. Tecnicismos aparte, dice la iniciativa, la trata de personas es el secuestro, por muchos medios, de personas sin recursos, enganchadas y privadas de su libertad para obtener beneficios de la explotación directa de su cuerpo y son victimizadas múltiples ocasiones.

La mayoría de las legislaciones del mundo en materia de secuestro, son muy estrictas a la hora de castigar ese delito, porque consideran que este crimen (como también ocurre, y más, en el caso de la Trata de personas) deja secuelas psicológicas graves y muy arraigadas en los secuestrados y sus familiares, tanto más cuanto más violento resulta el secuestro y si las víctimas son sujetas a torturas

físicas, psíquicas o emocionales. En las legislaciones sobre el delito de trata, siempre se regatea, ya por falta de sensibilidad, ya por la complejidad del fenómeno, ya por otras razones...

Con respecto a la incidencia de la trata de personas en México, la Iniciativa destaca que, históricamente, nuestro país ha sido territorio de origen, tránsito y destino de flujos de migrantes regulares e irregulares. Esta circunstancia, aunada a las situaciones de pobreza y marginalidad ponen en situación de alta vulnerabilidad a amplios grupos de población, para quedar aún más expuestas a ser víctimas de trata.

Hoy por hoy, somos el segundo país que más víctimas de trata provee a Estados Unidos y el principal consumidor mundial de personas en situación de trata con cualquier fin; más de 30 mil menores (hay cifras que se sitúan arriba de 70 mil), son víctimas de Trata con fines de explotación sexual, 80 por ciento de ellos entre 10 y 14 años de edad.

En el aspecto laboral hay 3.6 millones de personas entre 5 y 17 años, 31 por ciento menores de 14 que en diversos sectores son explotados y obligados a realizar trabajos peligrosos para su seguridad, su salud, su integridad y dignidad.

Somos el segundo país del mundo donde se abre el mayor número de páginas de pornografía infantil; uno de los primeros como destino de turismo sexual; existe un enorme número de giros negros donde se efectúa, de manera abierta, la explotación sexual de personas en situación de trata.

México cuenta a partir de 2007 con un marco jurídico en materia de Trata de Personas que, hoy, incluye una Ley Federal, 18 estatales 14 Códigos Penales locales en que se tipifica. A pesar de ello y de ser uno de los países que ha firmado todos los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia, hay en el país sólo cuatro personas sentenciada en el fuero federal por este delito y 9 en el fuero común, en el Distrito Federal.

Este número, ridículamente bajo frente a las circunstancias que se enfrentan, dice la Iniciativa, obliga a reflexionar en torno a las circunstancias que impiden avanzar en la lucha contra este flagelo y las que impiden o dificultan a los operadores jurídicos la aplicación de la Ley, con un enfoque interdisciplinario, la colaboración de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La iniciativa, en este sentido, identifica varios nudos problemáticos:

1. La concurrencia de factores estructurales que propician la vulnerabilidad de las personas
2. La alta dificultad que suponen la investigación y consignación de este delito, debido tanto a su carácter complejo como a la naturaleza clandestina en que se desarrolla
3. La gran disparidad entre los diferentes ordenamientos legales en la materia, que incluye:
 - Respecto al bien jurídico tutelado, hay seis diferentes: el libre desarrollo de la personalidad, el desarrollo de las personas menores e incapaces, la moral pública, la dignidad y la libertad personal, la colectividad.
 - En ningún caso el bien jurídico es disponible para la víctima, por lo que no puede considerarse el consentimiento como excluyente de la conducta delictiva, mucho menos si se trata de una persona menor de edad. Así fue aceptado por México en la firma del Protocolo de Palermo pero en casi ningún caso las legislaciones lo establecen así. Tampoco la federal.

- El número de conductas delictivas con que se tipifica este delito se encuentra en un rango de 4 a 18;
- Los fines que incluye la tipificación muestran una disimilitud en todos los ordenamientos, una carencia de la necesaria ordenación sistémica, que hace común que el operador jurídico identifique Trata con explotación sexual, dejando de lado los otros fines que la tipifican.
- Existe una gran dispersión de los tipos penales. Los marcos jurídicos de Sinaloa y Yucatán solo consideran trata de personas la que tiene como fin la explotación sexual; Coahuila no contempla la extirpación de órganos, tejidos y células de los seres humanos; en San Luis Potosí se considera la explotación laboral, pero sin precisar que se entenderá por ella, con lo cual se corre el riesgo evidente de que cualquier conducta que pudiera argumentarse como explotación laboral podría confundirse con Trata de personas, tanto más cuanto menos el operador jurídico conozca la fenomenología de este delito.
- Las diferencias entre los instrumentos jurídicos hacen que haya regulaciones, sobre todo en los casos en que solo hay tipo penal en códigos, que no contemplen nada respecto a la prevención del delito y la atención a las víctimas, mientras hay casos, como la Ley de Tlaxcala, que establece la condena del responsable a la reparación del daño en favor de la víctima y sus dependientes e incorpora conceptos como lucro cesante, daño emergente y afectación al proyecto de vida, que no existen en ningún otro ordenamiento.

4. Presencia de otros tipos penales que suponen conductas que implican explotación sexual, con las que los operadores jurídicos están más familiarizados. Al respecto, cabe señalar que los códigos penales incluyen conductas que, al igual que la trata de personas, hacen alusión a la explotación sexual, como es el caso del lenocinio, la perversión de menores o la pornografía infantil, con las que los operadores de la Ley están más familiarizados y se pueden encuadrar más fácilmente.

5. Falta de capacitación de los operadores jurídicos en el conocimiento de la fenomenología de este delito y, consecuentemente, en el manejo del tipo penal

Al respecto, señala la Iniciativa, los paupérrimos resultados que como país tenemos en la lucha contra la Trata de Personas y el crecimiento de este flagelo, evidencian el problema de que un delito tan grave sea regulado de manera tan diversa en los diferentes ordenamientos jurídicos del país y hacen patente la necesaria armonización del tipo penal en las diferentes legislaciones estatales.

Demuestran también la urgencia de una adecuada capacitación de los operadores jurídicos para que se familiaricen con la fenomenología de este delito, con el tipo penal y para que integren correctamente cada uno de los elementos que exige.

Desconocer la fenomenología del delito provoca que el operador jurídico confunda la Trata de Personas con tipos penales detrás de los cuales se ocultan los casos de trata de personas, contribuyendo con ello a la falta de consignación que, por un lado, no refleja el costo social y, por otro, que los tratantes que se consignan tengan salidas laterales con penas menos severas de las que les corresponden.

Se requiere una capacitación para aprender a integrar y probar los elementos objetivos, subjetivos y normativos del tipo penal; que el operador jurídico conozca, por ejemplo, que la descripción típica federal incluye al cliente; al sujeto que aprovechándose de la víctima obtiene un beneficio en

especie cuando señala que la expresión “reciba para sí” tiene como propósito perseguirlo; para que se familiarice con términos poco conocidos, como “prácticas análogas a la esclavitud”, “servidumbre” o “trabajos forzados”, que exigen conocer qué comportamientos pueden ser calificados como constitutivos de estos delitos.

Es necesario que el operador jurídico conozca los tratados internacionales, que constituyen legislación positiva y ofrecen información para la interpretación de los elementos normativos contenidos en el tipo. Esta capacitación, además, debe brindar una formación con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, que permitan al operador conducirse con la víctima con la debida consideración, evitar su revictimización o algún trato discriminatorio, asumiendo los casos sin prejuicios que lo lleven a responsabilizarla de su propia victimización; que le eviten consideraciones en torno a su vida personal o familiar o sobre su honestidad o dignidad como elemento decisorio de su juicio.

Para atender estas circunstancias, señala la Iniciativa, desde la Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas, se impulsó en esta Legislatura una reforma constitucional que se publicó el 14 de julio de este año, a los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada María Araceli Vázquez Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y apoyada por toda la Comisión Especial para la Lucha Contra la Trata de Personas, que establece:

“Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

[...]

Artículo 20. ...

[...]

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

[...]

Artículo 73. ...

[...]

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

[...]

Transitorios

[...]

Segundo. *El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General para prevenir y sancionar la Trata de Personas en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.”*

Atendiendo a este mandato constitucional, señala la Iniciativa, se busca una propuesta integral que responda a los compromisos internacionales en materias relacionadas con Derechos Humanos contraídos por México y las nuevas disposiciones constitucionales aludidas, pero también y sobre todo, a las necesidades que impone a la sociedad este delito, por lo cual propone como aspectos centrales:

- Abrogar la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas vigente, que es de carácter federal y tiene insuficiencias y lagunas evidentes que la hacen prácticamente inaplicable.
- Considerar los delitos de Trata de Personas, como el principal de su objeto y Esclavitud, Explotación, Corrupción de Menores, Pornografía, Turismo Sexual Infantil y Encubrimiento como relacionados, mismos que, o bien no se encuentran tipificados en el orden jurídico nacional, se encuentran considerados de forma insuficiente o se les considera en su relación con la comisión del delito de Trata de Personas.

La propuesta de Ley contiene 121 artículos en dos Libros.

LIBRO PRIMERO, “DE LO SUSTANTIVO”: Relativo a todo lo que tiene que ver con lo doctrinario (jurídico y sociológico) respecto al delito principal y los delitos relacionados al mismo, incluyendo definiciones, principios, sanciones, reglas comunes, reglas de proceso, en artículos, que se divide en los siguientes apartados:

- TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES
- CAPITULO I: Generalidades (1 a 4)
- CAPITULO II: Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos previstos en esta Ley (5 a 6)
- TITULO SEGUNDO: DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS
- CAPÍTULO I: De los principios para la investigación, procesamiento y aplicación de las sanciones (7 a 44)

- **CAPÍTULO II:** Reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley (45 A 52)
- **CAPITULO III:** Del Resarcimiento y Reparación del Daño (53 a 54)
- **TITULO TERCERO:** De la Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y testigos de LOS DELITOS EN MATERIA DE Trata de Personas
- **CAPÍTULO I:** Derechos de las Víctimas y Testigos Durante el Procedimiento Penal y Medidas de Protección a su Favor (55 a 59)
- **CAPÍTULO II:** Protección y Asistencia a las Víctimas (60 a 64)
- **CAPÍTULO III:** De los Derechos de las Víctimas Extranjeras en México y de las Víctimas Mexicanas en el Extranjero (65 a 70)
- **CAPÍTULO IV:** De la Protección y Asistencia a las Víctimas y el Fondo para Indemnización y Reparación del Daño (71 a 72)
- **CAPÍTULO V:** Del Programa de Protección a Víctimas y Testigos (73)

LIBRO SEGUNDO, “DE LA POLÍTICA DE ESTADO”. Es relativo a todo lo relacionado con las facultades y competencias de los tres órdenes de gobierno en las tareas de prevención y erradicación del delito de Trata de personas y sus delitos relacionados, incluyendo las dependencias del Ejecutivo Federal representadas en la Comisión intersecretarial, los contenidos mínimos del Programa Nacional, la prevención de los delitos, la evaluación de los avances y la atención a los rezagos así como el financiamiento de todas estas actividades. Se divide en los siguientes apartados:

- **TITULO PRIMERO: DE LA COMISION INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA NACIONAL**
- **CAPÍTULO I:** De la Comisión intersecretarial (74 a 81)
- **CAPÍTULO II:** Del Programa Nacional (82 a 85)
- **CAPITULO III:** De la Evaluación del Programa Nacional (86 a 87)
- **TITULO SEGUNDO: DE LA PREVENCION DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY**
- **CAPITULO I:** De las Políticas y Programas de Prevención (88 a 97)
- **CAPITULO II:** Atención Preventiva a Zonas y Grupos de Alta Vulnerabilidad (98 a 99)
- **CAPÍTULO III:** De la Evaluación de los Programas de Prevención (100 a 101)
- **CAPÍTULO IV:** De la Atención a Rezagos (102 a 103)
- **TITULO TERCERO: FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO**

- CAPÍTULO I: Del Gobierno Federal (104)
- CAPÍTULO II: De las Autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal (105 a 107)
- CAPÍTULO III: De la Reglamentación del Programa (108 a 114)
- CAPÍTULO IV: Del Fortalecimiento Institucional en la Persecución de la Trata de Personas y Delitos Objeto de esta Ley (115 a 118)
- CAPÍTULO V: Del Financiamiento a la Prevención, Sanción y Erradicación de los Delitos Previstos en esta Ley y de la Asistencia y Protección a las Víctimas, Ofendidos y Testigos (119 a 121)

Con el fin de armonizar el orden jurídico vigente con la mencionada reforma constitucional y la reforma de 10 junio de 2011 a la propia Constitución en materia de Derechos Humanos, la Iniciativa propone reformar diversas disposiciones de otros ordenamientos:

- Se reforma el Artículo 2º Fracción VI, De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- Se reforma el Artículo 194, Fracción XVI del Código Federal de Procedimientos Penales
- Se reforma el Artículo 85 Fracción II y se agrega un Artículo, 205-bis, al Código Penal Federal
- Se reforman los artículos 50 Bis y 50 Ter, párrafo primero y el segundo párrafo al artículo 50 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Se agrega una Fracción, VI, al Artículo 51 de la Ley de la Policía Federal: Agregar
- Se agrega un artículo, 129, y se recorre la numeración de los subsiguientes, a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Ley que se propone en la Iniciativa, señalan los legisladores que la impulsan, pone el acento en la prevención del delito y la atención a las víctimas, sin dejar de atender, de manera destacada, la persecución y sanción del delito, para lo cual se establecen, como puntos centrales:

- Los bienes jurídicos tutelados, que se armonizan con los instrumentos internacionales en la materia de los que México forma parte.
- Los criterios, principios y acciones que los operadores de la ley habrán de observar para su aplicación.
- Un catálogo de definiciones de conceptos novedosos contenidos en la Ley, con el fin de orientar a los operadores jurídicos en su interpretación y aplicación.
- Las competencias y facultades de los diferentes órdenes de gobierno en la persecución y sanción de los delitos previstos.

- Los principios generales que los operadores de la Ley deberán observar en materia de Persecución y Sanción de los delitos previstos.
- El régimen de supletoriedad para los casos de que las normas previstas resulten insuficientes, referidos tanto al orden jurídico nacional como a los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país.
- Un tipo penal del delito de Trata de Personas más aplicable, reduciendo las conductas y eliminando en lo posible elementos subjetivos, difíciles de probar, encuadrar y acreditar, al mismo tiempo que se reforman los elementos que se refieren a los medios comisivos, con el fin de que no quede su probanza a cargo de las víctimas y se propicie así su revictimización o se les ponga en riesgo en los procesos.
- Tipificación de los delitos de Esclavitud, Explotación, Corrupción de Menores, Pornografía Infantil, Turismo Sexual Infantil y Encubrimiento, cuando resulten relacionados con el delito de Trata de Personas, se define su penalidad, la regla de concurso para aumentar las penas y reglas comunes para la persecución y sanción de todos ellos,
- Otros delitos relacionados, conductas tales como el consumo de servicios derivados de la Trata de personas en cualquiera de sus fines; la facilitación y promoción del delito, por cualquier medio, especialmente a través de la publicidad ilícita o engañosa; sanciones para las personas morales y sus representantes, que participen en cualquiera de estos delitos; sanciones contra servidores públicos que divulguen información reservada sobre la víctimas y los programas, y contra quienes pudiendo evitar el delito no lo hagan.
- Agravantes en la comisión de los delitos y sus penalidades, destacándose las que tienen que ver con la posición del sujeto activo frente al sujeto pasivo respecto a relaciones familiares, de autoridad, pedagógicas, religiosas o sentimentales.
- La obligación de, en todos los casos, sentenciar el resarcimiento y la reparación del daño, señalándose los rubros que componen estas disposiciones y los medios para hacerlo, tanto por parte del inculpado como del Estado.
- En los términos de los artículos 19 y 20 de la Constitución, los derechos de las víctimas y testigos durante los procesos penales y las medidas de protección a su favor durante los mismos, con el fin de atender las características complejas de este delito y la situación especial de las víctimas, cumpliendo así los compromisos de México en la materia, tanto en lo que hace a las víctimas mexicanas en territorio nacional o en el extranjero, o de las víctimas extranjeras en territorio nacional.
- La obligación de la Procuraduría de crear un Programa de Protección a Víctimas y Testigos, las reglas básicas de su funcionamiento y la creación de una instancia específica para operarlo.
- La integración, organización, funcionamiento y facultades de la Comisión Intersecretarial y de los contenidos del programa Nacional en la materia, así como las responsabilidades de cada una de las dependencias que intervienen y la evaluación de los resultados.
- Un título referente a la prevención del delito, las políticas y programas para tal objetivo, la detección de zonas y grupos con mayor vulnerabilidad y las políticas para su atención prioritaria, la evaluación de los programas y la atención a rezagos.

- Una distribución clara de facultades y competencias exclusivas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno y medidas para el fortalecimiento institucional a fin de alcanzar los objetivos de la ley.
- Medidas para contar con un financiamiento adecuado, poniendo énfasis en la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, con recursos presupuestales y otras fuentes de financiamiento, así como en la transparencia y la rendición de cuentas.



Consideraciones de estas Comisiones Dictaminadoras

Las Comisiones Dictaminadoras, después de analizar la Iniciativa, han llegado a la convicción de emitir dictamen en sentido positivo, con modificaciones, en atención a las siguientes consideraciones:

PRIMERA . Estas Comisiones Unidas, han considerado que la Ley que se propone es trascendental para México, toda vez que sienta las bases para abordar un problema que afecta gravemente el tejido social, la convivencia y los derechos humanos de quienes se ven afectados, y que provoca enormes lesiones a las víctimas y a sus familias.

Las Comises Dictaminadoras coinciden también (siguiendo el estudio de Esteban Juan Pérez Alonso *Trata de Seres Humanos: marco conceptual, legal y jurídico*, en *Trata de Personas*, México, INACIPE, 2011), en que la trata de personas y la esclavitud son dos fenómenos que implican que alguien tenga el control absoluto de otra persona para explotarla. Esto es, apropiarse no sólo de su trabajo, sino también de su vida, en un proceso en que se pueden identificar rasgos comunes y contrastes:

- Consisten en la explotación de desigualdades y pobreza para obtener provecho.
- Suponen el traslado, comercio o explotación de personas de un país a otro o de una región a otra dentro de un mismo país;
- Implican una situación de dominio y control absoluto a la que se ve sometida la persona, sin más opción que dejar el control de su vida al explotador o traficante, dejando de decidir sobre su persona, familia o bienes.
- Un trato degradante o inhumano que deriva de negar la dignidad de la persona y menospreciar su integridad, al ser cosificada en beneficio ajeno.
- La explotación personal.
- La explotación económica.
- En un altísimo porcentaje las víctimas son mujeres migrantes, sometidas a una circunstancia de doble discriminación.
- Una actuación institucional discriminatoria y permisiva.

- La trata de personas, en contraste con la esclavitud, cuenta con una aceptación social, que impide una conciencia clara de su ilicitud, y si de lo contrario, que hace ver a la víctima como causante de su propio problema.
- La esclavitud estaba reconocida legalmente e integrada en el sistema productivo, de tal suerte que el amo podía ejercer los atributos del derecho de propiedad sobre el esclavo, como elemento patrimonial que constituía una inversión que debía mantenerse y protegerse jurídicamente; la trata de personas ocurre ilegalmente y oculta, pero sigue teniendo el mismo contenido material, que permite al explotador la ventaja de no tener obligaciones legales con la persona sometida y la hace más rentable, porque el precio de adquisición es mucho menor, convirtiendo a la víctima en elemento desechable cuando deja de reportar utilidad.
- Hoy, los tratantes son mafias y organizaciones criminales que casi siempre se dedican también al tráfico de drogas y armas, que actúan en la cadena del trata obteniendo beneficios a través, sobre todo, de dos fines principales: la explotación sexual y la explotación laboral.

El Proyecto de Ley que contiene la Iniciativa reconoce este problema y lo aborda de forma suficiente y adecuada.

SEGUNDA . Desde la perspectiva de los derechos humanos con que acertadamente señala la Iniciativa, debe abordarse la trata de personas, estas Comisiones Unidas coinciden con los proponentes en que, por un lado, durante mucho tiempo se ha mostrado desinterés, indiferencia y normalización frente a casi todas las formas de la esclavitud, y si bien hoy hay *de iure* una universal prohibición, en los hechos sigue vigente en formas diversas y mucho más crueles.

En el caso de México, la abolición de la esclavitud ha estado presente en todas sus constituciones, y si bien se ha mostrado, desde siempre en el ámbito internacional y desde 2003 en el ámbito nacional un gran interés en el tema de la trata de personas que ha permitido generar un marco legal contra este delito, se dista mucho de contar con políticas para prevenirlo y garantizar los derechos humanos de las víctimas actuales y potenciales.

Como bien señalan los proponentes, apoyándose en los comentarios de Eva Reyes Ibáñez, Coordinadora de Investigación del Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio de Montesinos” (en “*Hacia Una Reflexión de la Trata de Personas a la Luz de los Derechos Humanos*”, Op. Cit.), “...el año 2000 la comunidad internacional, mediante la firma del *Protocolo de Palermo, acordó combatir este delito, confirmando con ello toda una serie de instrumentos anteriores que prohíben la esclavitud y la trata de personas, que son parte del corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos...*”.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la reforma al Artículo 1º Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se establece:

“Título Primero. Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

En este orden de ideas, México desde la segunda década del siglo pasado forma parte de los tratados en materia de derechos humanos relativos a la trata de personas. Hoy, a la luz del texto del Artículo Primero Constitucional, todo este *corpus iure* es derecho vigente en nuestro país, a observar por los tres órdenes de gobierno.

La Organización de la Naciones Unidas ha abordado el fenómeno de la trata de personas, con preocupación por la dramática situación respecto a los derechos humanos de mujeres y niñas víctimas, ya mediante instrumentos genéricos no referidos exclusivamente a este problema, ya por medio de instrumentos específicos, entre los que cabe mencionar:

- Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores, 30 de septiembre de 1921;
- Convención Relativa a la Esclavitud, 25 de septiembre de 1926;
- Convenio Internacional del Trabajo (núm. 29) Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, OIT, 28 de junio de 1930;
- Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, 11 de octubre de 1933;
- Convención sobre Extradición, 26 de diciembre de 1933;
- Convenio internacional del trabajo (núm. 58) por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo, OIT, 24 de octubre de 1936;
- Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, Ginebra, 30 de septiembre de 1921 y Convenio para la represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, Ginebra, 11 de octubre de 1933, ONU, 12 de noviembre de 1947;

- Convenio (núm. 90) relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria, OIT, 10 de julio de 1948;
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final, ONU, 21 de marzo de 1950;
- Protocolo para Modificar la Convención Relativa a la Esclavitud, Ginebra, 25 de septiembre de 1926, ONU, 7 de diciembre de 1953;
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, ONU, 7 de septiembre de 1956;
- Convenio Internacional del Trabajo (núm. 105) Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, OIT, Ginebra, 25 de junio de 1957;
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ONU, 7 de marzo de 1966;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 16 de diciembre de 1966;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, 16 de diciembre de 1966;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, OEA, 22 de noviembre de 1969;
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ONU, 18 de diciembre de 1979;
- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, La Haya, 25 de octubre de 1980;
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, ONU, 10 de diciembre de 1984;
- Convención Interamericana para prevenir y Sancionar la Tortura, OEA, 9 de diciembre de 1985.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador”, OEA, 17 de noviembre de 1988;
- Convención sobre los Derechos del niño, ONU, 20 de noviembre de 1989;
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de Muerte, ONU, 15 de diciembre de 1989;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belém Do Pará”, OEA, 9 de junio de 1994;

- Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores, OEA, 18 de marzo de 1994;
- Convención sobre la condición de los extranjeros, OEA, 20 de febrero de 1988;
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, ONU, 18 de diciembre de 1990;
- Convenio (núm. 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción Inmediata para su eliminación, OIT, 17 de junio de 1999;
- Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, ONU, 25 de mayo de 2000;
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, ONU, 25 de mayo de 2000;

No es posible detallar cada uno de estos documentos, pero por su importancia cabe destacar algunos como:

- *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, donde se considera que la trata de mujeres y la explotación de la prostitución son formas de discriminación.
- *Convención Sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989*, en la que la protección de las niñas y los niños ante la trata y la explotación sexual ya era contemplada.
- *Resolución 48/104 adoptada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993*, mediante la cual se aprobó la “*Declaración sobre la violencia contra la mujer*”, que incluye la trata de mujeres y la prostitución forzada (art. 2, b), y en el artículo 1º dispone que: “*A los efectos de la presente Declaración, por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*”
- *Declaración y plataforma de Acción de Beijing, aprobada por Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing del 4 a 15 de septiembre de 1995*, dedica especial atención a las niñas, vincula también violencia, trata y prostitución.
- *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998*, que considera crímenes de “lesa humanidad” la esclavitud y la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, y que en su artículo 7.2 c) señala que por esclavitud se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños.

- *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, aprobada por la resolución 54/263 adoptada por la Asamblea General el 25 de mayo de 2000*, que establece que la trata y la explotación sexual de niños constituyen dos delitos estrechamente relacionados y en creciente expansión.

- *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Sudáfrica en 2001*, que condena que la esclavitud y prácticas análogas todavía existan hoy en algunas partes del mundo.

Entre los instrumentos específicos sobre trata de personas, hay una serie de documentos en los que se ha establecido un enfoque integral para hacer frente a este delito, fundado en entenderlo bajo una óptica multifactorial, la cooperación internacional, la armonización legal, la persecución penal y la protección de las víctimas, entre los que destacan:

- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, Ginebra, Suiza, 30 de septiembre de 1921, adoptado por México el 10 de mayo de 1932.

- Resoluciones 49/166 del 23 de diciembre de 1994 y la 57/176 del 23 de enero de 2003 de la Asamblea General sobre Trata de Mujeres y Niñas.

- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social Sobre Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de personas”, de 20 de mayo de 2002, que recomienda abordar la trata de personas bajo los principios como la primacía de los derechos humanos, la prevención de la trata de personas, la protección y asistencia y la penalización, sanción y reparación.

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de Las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Protocolo de Palermo), de 2000, que contiene una definición clara y universalmente reconocida de trata de personas, como:

- “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

- Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.”

- Decisión Marco de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, adoptado en Varsovia en 2005, que recogen y ratifican la definición dada por el Protocolo de Palermo, y establece pasos importantes para la protección de los derechos de las víctimas.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre la Prevención de la Trata de Seres Humanos, de 10 de febrero de 2010, que considera que “la trata de seres humanos es una forma moderna de esclavitud, un delito grave y una violación severa de los derechos humanos fundamentales y

que reduce a las personas a un estado de dependencia por medio de amenazas, violencias y humillaciones”; que la explotación sexual es la forma más comúnmente identificada, en la que el 79% de las víctimas son mujeres y niñas; destaca como formas de trata “el comercio ilegal de órganos humanos, la mendicidad, las adopciones ilegales y el trabajo doméstico”; la necesidad de que la sociedad civil tenga una participación activa frente a este delito para que se visibilice; la necesidad de mantener un “enfoque integrado que reúna la prevención y la represión, así como la protección, el apoyo y la asistencia a las víctimas”.

- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, de 29 de marzo de 2010, COM (2010)95 final, que deroga la Decisión marco 2002/629/Jai, que contiene una propuesta de acción global e integrada contra la trata de personas en todos sus ámbitos: preventivo, represivo y de protección y asistencia a las víctimas; amplía el concepto de trata de personas para incluir formas de explotación como la mendicidad forzosa (que debe considerarse una forma de trabajo forzoso) y la explotación de las personas tratadas en la participación obligada en actividades delictivas; propone armonizar y endurecer las penas para el tipo básico y cuando concurren agravantes; establece que las víctimas deben ser protegidas frente al castigo por su participación en actividades delictivas como consecuencia directa de haber sido objeto del delito de trata, con miras a evitar su victimización y que colaboren con la justicia, así como una amplia gama de medidas de asistencia y apoyo a las víctimas antes, durante y después del procedimiento penal, dedicando especial atención protectora y asistencial a las víctimas infantiles.

Todas estas materias están contenidas adecuadamente en el Proyecto de Ley que se dictamina.

TERCERA . Con referencia a las consideraciones relativas a el problema del Consentimiento y de los Medios Comisivos en la tipificación del delito de Trata de Personas, así como otros problemas jurídicos a considerar con respecto a los delitos previstos en esta Ley, Estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con los proponentes, en los términos del análisis al respecto de Eva Reyes Ibáñez al respecto (Eva Reyes Ibáñez, *Ibidem*), El Protocolo de Palermo detonó un movimiento internacional para combatir este delito, cuyos resultados en México han sido muy débiles en términos de procesos seguidos y sentencias logradas y en la formulación de un orden jurídico nacional que responda a los compromisos internacionales, como por la atomización de tipos penales, de régimen sancionatorio y contradicciones con el marco internacional.

La necesaria armonización legislativa que ahora se requiere, debe observar la estricta aplicación de la totalidad del corpus iuris de derechos humanos al que México está obligado, lo que implica generar mecanismos para prevenir la trata de personas y garantizar el acceso a instancias y recursos judiciales de protección, idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones y proporcionen respuestas judiciales efectivas, y recursos judiciales sencillos, rápidos e imparciales.

Obliga una respuesta coherente y exhaustiva a la trata de personas en el derecho interno desde la observancia de los derechos humanos, partiendo de verla como un delito permanente, cuya consumación se prolonga en el tiempo; continuado, en razón de la pluralidad de conductas que, cohesionadas por un fin, vulneran de manera permanente bienes jurídicos protegidos y acarrear otras vulneraciones conexas que colocan a la víctima en un estado de indefensión; compuesto porque describe una pluralidad de conductas; “grave”, porque es pluriofensivo al lesionar o poner en riesgo bienes jurídicos tutelados: derecho a la vida, prohibición de la esclavitud y servidumbre, derechos del niño, derechos de la mujer, igualdad ante la ley, integridad personal, prohibición de la tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes, garantías judiciales, protección judicial, etc. por

ser grave se investiga de oficio y no admite perdón de la víctima, dado que ofende tanto a ésta como a la sociedad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, CoIDH, Caso Radilla Pacheco vs. México, “Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, sentencia de 23 de noviembre de 2009)

Esta naturaleza delictiva evidencia la necesidad de una perspectiva comprensiva e integral sobre la gravedad de la trata de personas, sobre todo teniendo en cuenta, como señala Rita Cornejo, que es un “...fenómeno socio-delictivo que tiene un efecto social muy complejo, considerando que en la comisión del mismo no sólo participa una persona, puede ser incluso una red delictiva, lo que se traduce en un conjunto de abusos, malos tratos, torturas, privación de la libertad, etcétera”. (“Análisis jurídico comparativo”, en Rodolfo Casillas (coord.), La trata de personas en México, Cámara de Diputados, México, 2009)

Es en este sentido, el consentimiento de la víctima de trata de personas no puede ser utilizado para absolver de responsabilidad. No es concebible un Estado que se niegue sancionar a un homicida porque la víctima “otorgó” su consentimiento para que se le lesione un derechos para ella indisponible. Sin embargo, el tratamiento jurídico y argumentativo sobre el consentimiento en el delito de trata de personas en la Ley vigente sique esta lógica, lo cual evidencia que los argumentos de justificación para la explotación de mujeres, niños, niñas, adolescentes, etc., persisten.

Por su parte, la inclusión de medios comisivos en la Ley federal vigente y algunas legislaciones estatales, ha traído el efecto de imponer a la víctima la carga de la prueba respecto al consentimiento; es decir, debe comprobar que es víctima, que no otorgó su consentimiento, o bien que este consentimiento está viciado. Dicho “consentimiento” no convalida el acto violatorio, toda vez que los derechos humanos son irrenunciables y corresponde al Estado protegerlos “razonablemente”, armonizando la legislación bajo el principio *pro homine* y los estándares internacionales, así como la prohibición de dictar cualquier legislación que tuviera por efecto conceder impunidad de facto: ningún Estado puede acudir a artificios para substraerse de sus obligaciones respecto a garantizar la protección eficaz de los derechos humanos.

Afirma al respecto Eva Reyes Ibáñez y a esa opinión se comparte por las comisiones dictaminadoras, que *“Exigir la comprobación de los medios comisivos para fincar responsabilidad penal equivale a una ley de amnistía, lo cual abre la posibilidad de facultar a otro para lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado con el único requisito de que el consentimiento no sea viciado; se trata de un criterio basado —paradójicamente— en el carácter esencial de la igualdad que perpetúa una desigualdad estructural preexistente y según Foucault el grado extremo de esta desigualdad es la esclavitud... Por ello, es necesario eliminar los medios comisivos de la integración del tipo penal y considerarlos como agravantes del delito para impedir la impunidad generada al no sancionar e investigar todos los casos de trata de personas, teniendo como consecuencia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares, lo que podría acarrear responsabilidad internacional.”* Y agrega que *“Si bien la doctrina internacional establece que un acto u omisión de un particular —aun cuando tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular— no es automáticamente atribuible al Estado, sí será responsable por violaciones cometidas por terceros cuando se demuestre que el Estado tenía conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato y no adoptó medidas razonables para evitarlo.”* (Op. Cit., apoyándose en Boaventura de Souza Santos, *“A construção multicultural da igualdade e da Diferenta”*, VII Congreso Brasileño de Sociología, Río de Janeiro, 1995)

En otro orden de ideas, por un lado, como una medida elemental para combatir el delito de trata de personas, es necesario establecer la responsabilidad de todos los implicados, lo que obliga a sancionar al cliente–explotador, al consumidor de “servicios” derivados de personas en situación de trata, como sujeto activo que ocasiona la demanda. Cabe destacar que la mayor parte de los países europeos, 23 estados de la República, nuestro orden jurídico federal y la Iniciativa que se dictamina, sancionan penalmente a los clientes de las víctimas de la trata, lo cual avalan las Comisiones de Dictamen.

Por otro lado, la multiplicidad de alternativas jurídicas para sancionar ilícitos relativos a la trata de personas (como el lenocinio, corrupción de menores, la pornografía y el turismo sexual infantiles, entre otras) hacen posible la duplicidad de sanciones poniendo en riesgo el principio de legalidad y el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ni puede imponerse a una misma conducta una doble penalidad. Como bien señala la CoIDH “[es necesario que]...*en la elaboración de tipos penales se usen términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal...*” (CIDH, Caso Kimel vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008, serie C núm. 177)

Otro problema que se busca subsanar con la Iniciativa deriva de la denominación jurídica de delitos novedosos, de conductas complejas y con cercanía conceptual a otras, que permiten el uso de analogías, multiplicidad de subtipos y tipos acreedores de pena que describen la misma conducta.

Esto se puede ilustrar por el hecho de que algunas tipificaciones del delito de trata de personas incluyen, como el Protocolo de Palermo, el término “prácticas análogas a la esclavitud”, lo cual lejos de incorporar otros fines contraviene el artículo 14 constitucional y amplían la posibilidad de lograr un amparo, confundir a los operadores del Derecho, y no se subsana sino mediante una exhaustiva y rigurosa descripción de los conceptos que se utilizan en la Ley.

Otro problema, que busca resolver la Iniciativa, es que para acceder al sistema de atención a víctimas, es necesario tener esa calidad legal, que supone una denuncia previa. Este resulta incongruente con las consecuencias del delito de trata, dado que casi ninguna víctima se considera agravada, por lo que se requiere un periodo de estabilización y apoyo para denunciar.

Reconociendo esta circunstancia el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas, por ejemplo, exige prever un periodo de restablecimiento para las víctimas, suficiente para que puedan restablecerse, escapar a la influencia de los traficantes y tomar decisiones respecto a su cooperación con las autoridades. Durante este periodo tienen derecho a medidas de atención y, en caso de personas extranjeras, la estancia legal en su territorio, sin perjuicio de las acciones que lleven a cabo las autoridades en cada fase del procedimiento aplicable en cada país. (*UE, Convenio del Consejo de Europa para la acción contra la trata de seres humano, Varsovia, 16 de mayo de 2005; ONU, principios de Base y pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las víctimas de violaciones Graves de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional, U.N.. Doc. A/RES/60/147 (2005); principios y Directrices Básicas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las normas Internacionales de Derechos Humanos y de violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, A/RES/60/147 (2006).*)

La Iniciativa recoge este antecedente y contempla plazos de restablecimiento, ya que se parte de una situación de falta de acceso a derechos y de encontrarse en desventaja, con el fin de restituirla a la situación anterior a la violación de sus derechos, de manera integral, adecuada, efectiva y proporcional al daño sufrido, que incluye eliminación de trabas burocráticas, garantías de

restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición del hecho y medidas de protección.

Se busca que con estas medidas se genere un impacto para abatir la impunidad frente a delitos sexuales, que responden a una cultura de discriminación que incide en los motivos, las modalidades y la respuesta de las autoridades, a partir de considerar que —en los términos de la CEDAW— en los casos de violencia contra la mujer “...los estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”. (Recomendación general 19: La violencia contra la mujer, 11o. periodo de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994), párr. 9; ONU, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, artículo 4.c.)

CUARTA . En lo que hace a las obligaciones del Estado Mexicano respecto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes por delitos de Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) relacionados con los delitos objeto de esta Ley, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con las y los legisladores proponentes y con el análisis de María Rita Chávez Gutiérrez y otros investigadores (en *Eficacia de los instrumentos internacionales y nacionales para erradicar la explotación sexual comercial infantil en México* , en *Op . Cit .*), en el propósito de contar con instrumentos jurídicos eficaces para garantizar la protección de sus derechos humanos bajo una óptica de protección integral por parte de las familias, la sociedad y el Estado, para satisfacer sus requerimientos de sobrevivencia y el desarrollo de sus potencialidades.

México se ha comprometido en la erradicación de la ESCI mediante la ratificación de instrumentos jurídicos internacionales para proteger a los infantes, adolescentes y asistir a las víctimas, entre las que destacan:

- *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1951)* , obliga a establecer medidas para la protección y vigilancia de migrantes e en el lugar de llegada o de partida, y durante el viaje, para impedir la trata de personas, en particular de mujeres y de niños, con fines de prostitución; incluye la inspección de las agencias de colocación para impedir que las personas se expongan al peligro de la prostitución (artículos 17 y 20).
- *Convención sobre los Derechos del niño (1989)*, que establece medidas de protección, prevención, asistencia y tratamiento contra el abuso de los infantes, así como medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para la protección contra el abuso físico y mental, descuido, malos tratos, explotación y abuso sexual del niño que se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal, o de cualquier otra persona, que suponen programas de asistencia del niño y de sus cuidadores, y a la prevención, identificación, notificación y remisión, en su caso, a una institución especializada, seguimiento jurídico y la atención de los casos (artículo 19), y extiende la protección contra toda acción que afecte su bienestar (artículo 36).
- *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994)* , establece un sistema de cooperación para la prevención de estos delitos y la realización de acciones para la restitución de la víctima a su lugar de origen, respetando los derechos establecidos en la Convención de los Derechos de los niños (artículo 1).

- *Convención de Estocolmo (1996)*, establece acciones relativas al enjuiciamiento de los delincuentes, la aplicación de programas de prevención y atención a las víctimas, y la creación de entornos favorables.
- *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños, Relativo a la Venta de niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (1996)*, que establece medidas para la persecución de conductas delictivas relacionadas con la ESCI, incluidas la tentativa y la complicidad, estableciendo que cualquier Estado parte puede hacer efectiva su jurisdicción para lograr la extradición o exigir el enjuiciamiento de los delincuentes en sus lugares de origen, así como para incautar, confiscar bienes y utilidades relacionados con estos delitos, y exigir la atención de las víctimas (artículos 3c, 3.2, 4 y 7); establece medidas para la coordinación y cooperación entre países para el logro de la erradicación de la ESCNNA, su prevención, y la protección de infantes y adolescentes; para la recuperación, rehabilitación y reinserción de las víctimas de abusos sexuales; respecto a las víctimas, reconoce la vulnerabilidad y el interés superior del niño, sus necesidades particulares de asistencia, intimidad y el debido respeto como testigo; promueve la investigación sobre la explotación sexual de los infantes y adolescentes y la aplicación de políticas y de programas sociales de prevención de los delitos relacionados con la explotación sexual comercial infantil.
- *Estatuto de Roma de la Corte penal Internacional (1998)*, que considera “crimen de lesa humanidad” el ataque a una población, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y la esclavitud de mujeres y niños.
- *Convenio 182 de la OIT Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y de la Acción Inmediata para su Eliminación (1999, ratificado por México en 2000)*, cataloga las peores formas de trabajo infantil y condena la esclavitud, la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso y obligatorio, el reclutamiento forzoso en conflictos armados, la prostitución, la producción y actuaciones pornográficas, la producción y tráfico de estupefacientes y los demás trabajos que por la naturaleza y condiciones en que se prestan dañan la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (artículo 3).
- *Recomendación 190* sobre el mismo asunto (OIT, 1999), que reclama a los estados firmantes la eliminación del trabajo infantil peligroso e infamante; la adopción de medidas para identificar y retirar a los niños de las peores formas de trabajo infantil, trabajar con comunidades en riesgo y programas de sensibilización.
- *Protocolo Para Prevenir, Reprimir Y Sancionar La Trata De Personas Especialmente Mujeres Y Niños (Protocolo de Palermo, 2000)*, define como venta de niños todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona, o grupo de personas, a otra a cambio de una remuneración, o de cualquier otra retribución (artículo 2a).
- *Compromiso Global de Yokohama (del Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil, Japón, 2001)*, establece la aplicación extraterritorial de leyes que criminalizan la ESCI; campañas de concientización; ayuda para las víctimas y sus familias; líneas de ayuda telefónica y refugios, con la participación de los sectores de turismo, comunicación, organizaciones patronales y proveedores de servicios de Internet y los propios afectados. Se estableció que maltrato y explotación están constituidos por acciones tanto como por omisiones cometidas por los responsables del cuidado de niños y niñas en el ámbito familiar.

- *Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial OIT-IPEC (2004) para capacitar a los funcionarios públicos y organizaciones civiles involucradas en la erradicación de la explotación sexual comercial infantil.*

De estos y otros documentos derivan principios obligatorios a la luz del Artículo 1º Constitucional vigente, para las niñas, niños y adolescentes, en el sentido de que: son sujetos autónomos de derecho; tienen a su favor el interés superior de la niñez; tienen prioridad en el cuidado y asistencia para lograr un crecimiento y desarrollo plenos, dentro de un ambiente de bienestar familiar y social; el ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de sus derechos; la corresponsabilidad en su atención involucra a padres, tutores y a custodios y, en forma subsidiaria corresponde al Estado y a la sociedad; expresan autonomía progresiva en el proceso de desarrollo de la personalidad, de sus facultades y su capacidad para ejercer la titularidad de sus derechos y atributos ante el Estado, la familia y la sociedad; no deben ser sujetos de discriminación en el ejercicio de la titularidad de los derechos que les corresponden como personas, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como sujetos en desarrollo.

Estos derechos deben dar lugar a acciones para erradicar la ESCI relacionada con la trata de personas, que garanticen, entre otros, un óptimo estado de salud; una alimentación nutritiva y balanceada; educación, la cultura y esparcimiento; un ambiente familiar sano; la libre circulación; la protección contra el uso y tráfico de estupefacientes, contra la explotación comercial sexual, el abuso sexual, la prostitución, el secuestro y la venta o la trata.

A pesar de que los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia se encuentran protegidos en la Constitución, los Tratados Internacionales y las leyes, prevalece, ante la indiferencia social, una realidad de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas y de explotación sexual y laboral.

Muy distante de la parafernalia jurídica creada para garantizar su protección, al hacer efectivos estos derechos, la complejidad de la aplicación de los fueros y la heterogeneidad de la tipificación de los delitos, hacen muy difícil su punición: cuando se presentan situaciones de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las víctimas se ven atrapadas en una maraña que, la mayoría de veces, en lugar de resolver los problemas, los complica o deja sin solución.

Estas circunstancias dan lugar a un marco jurídico plétórico de recovecos a los que los delincuentes, una vez aprehendidos, recurren para burlar el castigo a delitos que constituyen un nicho de negocio de compra y venta de infantes y adolescentes en servicios sexuales y laborales para satisfacer la demanda de una industria que protege a sus actores, aprovechando la flexibilidad de las leyes, la corrupción y la impunidad.

Una industria que, adelantándose a toda previsión legal, se beneficia de los adelantos tecnológicos que identifican nuestros tiempos, para captar personas y explotarlas en bares, casas de citas, cabarets, restaurantes, hoteles y moteles, estéticas, baños, clubes privados, cantinas, centros nocturnos, discotecas, sex-shops, agencias de acompañantes, prostíbulos o congales, casas particulares, albergues, etcétera, donde se les disfrazan como cantantes, meseros, lavacoche, vendedores, mendigos, animadores, y en poco tiempo la actividad pasa de la práctica privada a posar y ser observados en situaciones eróticas que se circulan en materiales impresos y electrónicos.

Además de los medios tecnológicos, los métodos de reclutamiento pasan por la compra de niños, niñas y adolescentes a sus familiares o el enganche en terminales terrestres y aéreas, zonas

fronterizas, calles y centros turísticos, a través de ofrecimientos de empleo, afectando no sólo a personas de grupos sociales vulnerables, sino también de clases medias y altas.

Las condiciones de vida de las víctimas suelen ser precarias y controladas. Se les infligen, además de las actividades de prostitución, violencia física y mental y exposición a riesgos de encarcelamiento, contagios, drogadicción, estigma social, homicidios, chantaje, amenazas, baja autoestima, tristeza, soledad y suicidio.

A través de la trata de personas la industria de la ESCI permanece oculta bajo el manto de la corrupción, intereses económicos, insensibilidad social e ineficacia de las leyes, mientras la respuesta del sistema jurídico se pierde en una maraña de competencias, jurisdicciones y leyes con múltiples bienes jurídicos tutelados, tipos penales y penalidades disparatadas ante los mismos hechos delictivos, que la Iniciativa busca corregir.

La UNICEF estima que este comercio ocupa el tercer lugar entre las actividades delictivas más productivas, con utilidades de más de 7 000 millones de dólares anuales y, en 2007, más de dos millones de menores dedicados al comercio sexual, provenientes, sobre todo, de familias que requieren insertar a temprana edad a sus hijos en el mundo del trabajo. La OIT informó en 2000 que de 5.7 millones de niños forzados a trabajar en el mundo, 1.8 millones ejercieron la prostitución y la pornografía, y 1.2 millones fueron víctimas de tráfico humano.

En México la victimización de niñas, niños y adolescentes, tiene una fuerte correlación con la victimización. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del INEGI de 2005, más de 17.9 millones de niños y niñas menores de 17 años son pobres, y algunos investigadores del tema señalan que más de 80 000 niñas, niños y adolescentes se encuentran vinculados de alguna forma con el negocio de la ESCI, que en nuestro país produce más de 400 millones de dólares anuales, crece a un ritmo de 9% y genera un millón de empleos indirectos.

La heterogeneidad normativa, los vacíos legales y los entornos desfavorables para la protección de la niñez y la adolescencia, hace de México campo propicio para depredadores sexuales nacionales y extranjeros, que actúan en casi completa impunidad o logran el allanamiento de conductas graves a delitos sexuales tipificados como de menor gravedad.

Como la sociedad ha atestiguado, los complicados requisitos y condiciones en la aplicación de las leyes, la lentitud de la justicia y las prácticas corruptas, terminan haciéndolas nugatorias. Por ello, la Iniciativa que se dictamina busca aplicar recursos para la elaboración de diagnósticos; incorporar en las agendas de los gobiernos federales, estatales y municipales el cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes y la realización de acciones preventivas; operar con eficiencia convenios interinstitucionales y con la sociedad civil; homologar las legislaciones estatales y federales para la persecución de los delitos relacionados con la trata de menores y la ESCI; establecer un eje central en el fuero común y en el fuero federal para la trata de menores y los delitos relacionados, y reconocer a éstos como igualmente graves; impulsar la cultura de la denuncia y el registro de los delitos; establecer mecanismos de celeridad procesal en los juicios, así como destinar recursos suficientes para el cumplimiento estos fines.

QUINTA . En lo que hace a la perspectiva de género, estas comisiones dictaminadoras coinciden con el criterio de las y los legisladores proponentes, de que se enfrenta un fenómeno en el que, cuando se refiere a las mujeres, las niñas, los niños y otros grupos, constituye una forma extrema de violencia, en que se les subordina, convirtiéndoles en objeto-mercancía que se compra, vende, intercambia y explota; un proceso, en los términos de Alicia Meza Bribiesca (en *La trata de*

personas desde la perspectiva de género, generacional y de los derechos humanos , Op. Cit.), de una “cosificación” producto de una cultura que reproduce la visión del “otro” como inferior, y sobre el cual se pueden tener derechos y, eventualmente, derechos de propiedad; una cultura que se caracteriza por reproducir de manera intencional el poder para atentar física, sexual y psíquicamente, a lo que se suman condiciones que pueden incrementar el grado de violencia contra las personas.

En términos del “Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias” (13 de enero de 2006) “Los altos niveles de violencia contra la mujer en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género. A ello se unen otros tipos de discriminación por origen nacional, étnico o condición socioeconómica que van asociados a una falta de acceso equitativo a la protección del Estado, por lo que algunos grupos de mujeres —sobre todo las migrantes, las pobres y las indígenas— son particularmente vulnerables a la violencia”.

La complejidad del problema exige que la prevención, persecución y sanción del delito, así como la protección y asistencia a las víctimas, deben incluir al Estado y a la sociedad civil, para influir en la construcción de una cultura que transforme las relaciones de poder y los principios y valores que generan la transformación de la visualización del otro como mercancía. Una cultura que pasa por homologar la legislación con los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, de los derechos de las víctimas del delito y de las minorías vulnerables en los distintos ámbitos de la legislación, destacadamente:

- *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979, ratificada por México el 23 de marzo de 1981;
- *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y abuso del poder*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985; e
- *Convención sobre los Derechos del Niño* , adoptada y abierta a su firma y ratificación por la Asamblea General de la Organización de las naciones unidas en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989;
- *Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la Mujer* , aprobada mediante resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993;
- *Conferencia Internacional sobre la población y el Desarrollo, Declaración y programa de Acción* , El Cairo, Egipto, del 5 al 13 de septiembre de 1994;
- *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* , adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General ratificada por México el 12 de noviembre de 1998;
- *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* , suscrito por el Estado mexicano el 15 de marzo de 2002).

- *El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación* . OEA/Ser.L/v/II.117.Doc 1 rev 1. 7 de marzo de 2003;
- *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, Especialmente Mujeres y Niños* , artículo 3o., adoptado por la Asamblea General de las naciones unidas el 15 de noviembre de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003;
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González Banda y otros (campo algodonoero) vs. México*, sentencia 16 de noviembre de 2009;

Es posición de los proponentes, que las comisiones dictaminadoras comparten, la necesidad de armonizar la legislación nacional con la internacional en estas materias, para tipificar el delito de trata teniendo en cuenta sus diferentes fines y modalidades, así como homologar el marco jurídico nacional en sus fueros federal y estatal, para lo cual hay obstáculos serios que derivan de la jerarquía de las leyes y del complejo sistema que enmarca ámbitos federales, estatales y locales que impiden tener maneras similares de protección de derechos en todas las entidades de la República.

Con respecto al ámbito institucional, se propone en la Iniciativa, la creación de un sistema único de datos nacional, homologado para compartir con los de otros países, debido a las redes internacionales de trata de personas, que permita prevenir la trata mediante la ubicación de las redes que aprovechan los flujos migratorios para la captación de personas y los indicadores de riesgo.

Se proponen, igualmente, medidas contra la violencia institucional y la corrupción para evitar la estigmatización de mujeres, niñas y niños victimizados, por parte de servidoras y servidores públicos, para lo cual la Iniciativa prevé la capacitación, vigilancia y sanción de aquellos que nieguen servicios o traten de forma discriminatoria a las víctimas, y procedimientos se sanción para lo que, por omisión o acción puedan contribuir en la comisión de los delitos objeto de esta Ley.

Se propone, igualmente, establecer una legislación y una política integral para las víctimas, previendo mecanismos presupuestales para programas y medidas enfocados a la prevención y atención con perspectiva de género, generacionales y enfoque intercultural.

Del mismo modo, se incluyen normas para crear y mantener infraestructura que permita brindar atención integral y multidisciplinaria a las víctimas para acceder a la justicia y rediseñar su propia vida; ser protegidas y respetadas en su desarrollo psicológico, social y económico; garantizar la restitución de sus derechos y capacidades, y establecer albergues que protejan su integridad, la de sus familias y de personas cercanas.

En cuanto al acceso a la justicia, la Iniciativa propone un marco normativo que busca ser eficaz para la sanción de la trata de personas y delitos relacionados en todas sus modalidades, mediante mecanismos adecuados para la participación en los procedimientos judiciales de las personas que han sufrido este tipo de violencia, sin que se les revictimice, lo que implica reformas procesales, capacitación y especialización de operadores de la Ley, protocolos de intervención que tomen en cuenta las condiciones y situación de cada víctima, en especial en las declaraciones y la valoración de pruebas, testimonios y peritajes.

SEXTA . En cuanto a la perspectiva de las víctimas en que se enfoca la el proyecto de Ley, las comisiones dictaminadoras coinciden con las y los proponentes en la necesidad de un tratamiento que responda al hecho de que los delitos objeto de esta ley, son lacerantes y generalmente de redes de delincuencia organizada. Por ello, incluye mecanismos que coadyuven paralelamente a la

protección, a la asistencia profesional a las víctimas y a la prevención del delito, a modificar conductas, resarcir el daño y apoyar en la reinserción social.

Al respecto cabe mencionar, como señalan Pilar Noriega García y María Olga Noriega Sáenz (en *Trata y explotación sexual. Concepto y problemática para la atención y protección de las víctimas y La justicia restaurativa en la asistencia a víctimas y prevención del delito de trata de personas*, Op. Cit.), el Protocolo de Palermo exige a los Estados parte establecer políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con objeto de prevenir y combatir la trata de personas; de proteger a las víctimas especialmente las mujeres y los niños, contra riesgos de revictimización; de brindar seguridad y protección a las víctimas y para la prevención del delito (Capítulos II y III).

Nuestro país no cuenta con un marco normativo ni políticas consolidadas respecto al trato debido a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley. Un primer avance en la materia se encuentra en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que en su Capítulo I establece como objeto la prevención y sanción del delito de trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas, y, en el Capítulo III, establece una Comisión Intersecretarial para generar una política en materia de prevención del delito y de asistencia a las víctimas que incluye, además, combatir la demanda de la trata de personas. Prevé también la creación de modelos de asistencia médica, psicológica, jurídica y social, con el fin de brindar una ayuda integral para su reintegración social.

Sin embargo, la realidad política, institucional y social de nuestro país dificulta crear políticas homogéneas y coordinadas con y entre la federación y las entidades federativas. En la actualidad, sólo 18 cuentan con una Ley en la materia que consideran la previsión del delito y la protección y asistencia a las víctimas. El resto, tiene solamente contemplado este delito en sus códigos penales, con una perspectiva puramente punitiva. Por ello, coinciden las comisiones dictaminadoras, es urgente contar con una Ley General que establezca facultades y obligaciones para los tres órdenes de gobierno en la materia y, a la vez, un marco mínimo para las legislaciones locales.

Se debe partir del reconocimiento de que los tratantes, generalmente, incurren en la comisión del delito en abuso de poder sobre la víctima y forman parte de agrupaciones delictivas, pero también muchas veces este abuso proviene del propio ámbito familiar o cercano, generando en todos los casos obstáculos para el reconocimiento de la situación, para su denuncia y seguimiento, por lo que en cada situación la calidad específica del tratante debe marcar la pauta del proceso terapéutico que se otorgue a la víctima.

A partir de los años setenta la atención de las víctimas comenzó a centrarse en la dimensión humana de la conducta y el daño que produce, enfocándose en la restauración, solución, restitución y compensación al lesionado, a partir del estudio del papel que desempeña la víctima del delito y, en el caso de la trata y los delitos que se le relacionan, de considerar su efecto como devastador, que dejan secuelas prolongadas e incluso permanentes que dificultan su reintegración a la comunidad.

En estas condiciones, para una legislación contra la trata de personas y los delitos relacionados, la consideración de las circunstancias, el cómo ocurrieron los hechos y las relaciones que se tengan o conserven con el victimario, resultan determinantes para el tratamiento adecuado de la víctima, dado que en muchos casos llega a sufrir síndromes que dificultan que la persona se asuma como víctima y desarrolle una dependencia emocional con respecto al victimario; que no se reconozca ofendida, porque su liga con el delincuente es de tal magnitud que llega a perdonar cualquier ofensa.

Estos efectos exigen la intervención de equipos multidisciplinarios y la aplicación de modelos de justicia restaurativa y asistencial que corresponde al Estado brindar, para inducir la participación de los todos los actores principales que envuelve el fenómeno criminal: el Estado, la sociedad, la víctima y el victimario.

Este enfoque de justicia y atención a las víctimas tiene su fundamento y obligatoriedad en la reforma al Artículo 17 Constitucional que entró en vigor el 19 de junio de 2008, orientado a cambiar de un sistema de justicia escrito mixto a un sistema acusatorio adversarial, que establece:

“Artículo 17. Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

Por su parte la Asamblea General de la ONU, en la Resolución 40/34 de 1985, apartados 14, 15 y 16, hace explícitos los aspectos más importantes en materia de asistencia a damnificados: “14. Las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos; 15. Se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia permanente, y se facilitará su acceso a ellos; 16. Se proporcionará al personal de policía de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado, capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida.”

De aquí se sigue que la función del Estado respecto a la víctima de los delitos objeto de esta Ley es la tutela y la contención, en virtud de que sufrió un daños físicos y psicológicos. Por tanto, la labor de la autoridad no se cumple con sólo informar a la víctima sobre sus derechos y de los trámites procesales que habrá de cumplir para lograr una reparación del daño, sino tutelar su situación familiar y emocional.

El Proyecto de Ley que propone la Iniciativa, tiene un fuerte enfoque orientado a la atención de las víctimas potenciales y actuales, centrado en la prevención del delito, así como a la protección y asistencia hasta la total recuperación y resocialización, con lo que cubre de manera adecuada y suficiente este tema pendiente en los compromisos internacionales contraídos por México en la materia, y da respuesta a una necesidad social ineludible.

SÉPTIMA . Con respecto a las deficiencias que se pueden observar en los hechos en la aplicación de la ley, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden, en la necesidad de llegar a un alto nivel de detalle en la legislación, que permita a los operadores de la Ley y a los actores institucionales y sociales en todos los ámbitos del combate a la trata de personas y los delitos relacionados y la atención de las víctimas, orientar las acciones con una visión distinta.

Al respecto el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (Raquel Pastor: *Obstáculos y propuestas para el acceso a la justicia de víctimas de trata con fines de explotación sexual*, en Rosi Orozco, en Op. Cit.), llevó a cabo, el 2 y 3 de Julio de 2009, el seminario “*Violencia basada en género: acceso a la justicia de las mujeres, niñas y niños víctimas de trata para la explotación sexual*” , uno de cuyos objetivos fue hacer un “...análisis de la legislación federal de manera que fuera posible determinar los aspectos pendientes para garantizar el derecho a la justicia de víctimas de trata y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNA), conforme a los compromisos del Estado mexicano asumidos a través de la ratificación de diversos instrumentos internacionales... [así como] ...Un registro de aspectos institucionales pendientes para garantizar los derechos humanos conforme a los compromisos del Estado

mexicano a partir del análisis de las experiencias en otros países del continente en el diseño, implantación y evaluación del acceso a la justicia, y de políticas públicas y legislaciones contra la violencia hacia las mujeres y para erradicar la trata de adultas y menores de 18 años.”, al cual acudieron expertos de la ciudad de México, Jalisco, Tlaxcala, Chiapas, Baja California Norte, Nuevo León y Oaxaca, además de invitados de Argentina, Chile, Nicaragua y Perú, que en conjunto señalaron, apoyados en un cúmulo muy importante de evidencia empírica recolectada en campo y debidamente documentada, las siguientes deficiencias:

“Problemas en la investigación

- 1) Resulta muy difícil probar que una víctima es víctima. Por ejemplo, para llevar a cabo un operativo es necesaria la declaración de tres de las víctimas. Sin embargo, las víctimas son presuntas víctimas hasta que el juez así lo determine.*
- 2) Operativos en los que se rescatan víctimas y se les lleva a declarar inmediatamente, pero son tan cercanas al explotador que llegan a demandar a los operadores de justicia.*
- 3) En el caso de asesinatos, en la primera fase de la investigación (averiguación previa), solamente se realiza la necropsia de ley, la cual se limita a describir cómo se encontraba el cuerpo de la víctima; no se establece modo ni causa de muerte; no se hacen otros estudios forenses que permitan recabar más pruebas en torno a los homicidios; no se toman muestras para realizar estudios de ácido desoxirribonucleico.*
- 4) Comparecencias y firmas de confesiones de inculpados después de ser torturados por policías judiciales y otros funcionarios.*
- 5) Asesinatos de abogados de inculpados y de los propios inculpados.*
 -) Aporte de pruebas por parte de familiares que no son tomadas en cuenta para su búsqueda, ya que la familia es obligada a esperar para presentar la denuncia hasta que pasan 72 horas de la desaparición.*
- 7) Negligencias dolosas y violaciones al debido proceso legal durante la investigación ministerial y durante el desarrollo del proceso penal; negligencia en el manejo y estudio de evidencias y muestras, asignación arbitraria de nombres en los cuerpos encontrados (contradicciones y falta de sustento de conclusiones periciales oficiales).*
- 8) La justicia no asume que la comisión de determinados delitos sólo puede llevarse a cabo con la participación —por omisión o comisión— de agentes y agencias estatales. Esta falta de honestidad en la instrucción impide aplicar el principio de incompatibilidad, para evitar que la fuerza que pudo haber contribuido en la comisión del hecho participe de la investigación del mismo. Así, por ejemplo, las migrantes que no quieren ayudar a la justicia son inmediatamente deportadas.*

Problemas en la sanción

- 1. La ley tipifica el comercio sexual desde el oferente y no desde el demandante.*
- 2. Al dictar la sentencia se valoran las condiciones de la persona responsable y no las de la víctima.*

3. Según el concurso de delitos como lesiones, privación ilegal de la libertad, lenocinio, en la sentencia se le da prioridad al lenocinio. No se toman en cuenta los demás elementos y/o circunstancias exteriores de ejecución del delito: naturaleza de la acción (intencional, no culposos), los medios empleados para ejecutar los delitos (engaño, amenazas, lesiones, encierro, traslado), la extensión del daño causado (físico, psicológico, ocupacional) y del peligro corrido.

4. No se toman en cuenta completamente los demás elementos del tipo penal: lesiones y privación ilegal de la libertad.

5. La sentencia es notificada al Ministerio Público, pero éste no le informa a la agraviada.

6. Una vez que el Ministerio Público es notificado de la sentencia, mostrándose que la sanción impuesta es la mínima para justificar un delito grave, no presenta el recurso de apelación.

7. En diversos casos, la administración de justicia obedece principalmente a la cercanía que la víctima o el victimario tenga con las altas autoridades estatales.

8. Las autoridades jurisdiccionales reaccionan a la presión mediática y no por procurar proteger a la víctima. En ocasiones, ellos utilizan los medios de comunicación escritos y electrónicos en contra de los padres que denuncian la explotación.

9. Prácticamente no existen procesos en los que se dé prioridad en las sentencias al interés superior de la niña, las autoridades ignoran por completo el concepto de "interés superior de la infancia".

10. Fabricación de culpables y de versión oficial de los hechos, mediante la detención arbitraria y tortura de los acusados.

11. En diversos casos hay ejercicio de acción penal por abuso sexual, pero no se ejecuta la orden de aprehensión de todos los involucrados sino sólo con el agresor directo. por lo general esta orden es eliminada a partir del amparo.

12. víctimas que cometen ilícitos cuando están bajo el control de los tratantes y que son tratadas como perpetradoras del delito.

13. Declaraciones públicas de fiscales y peritos que en su momento intervinieron en la investigación del caso y afirmaron haber sido obligados por órdenes del procurador a "armar" el expediente y fabricar culpables para evitar la presión social.

14. En algunos casos, el proceso de impunidad y negligencia involucra a los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y judicial.

Problemas en la reparación del daño

1. En general, el sistema judicial no está hecho para salvaguardar los derechos de las víctimas, sino únicamente para realizar una labor persecutoria.

2. Los delitos contra las mujeres, las niñas y los niños son considerados como delitos menos graves, no están adecuadamente contruidos desde una técnica jurídica legislativa, hay muchos recovecos para que los responsables queden en la impunidad.

3. Las agresiones en contra de niños suelen atenderse exclusivamente desde la óptica de la atención a la víctima en contextos de contención diferentes al jurídico. Este hecho se vincula con la concepción predominante de la infancia como sujeto de protección y no como sujeto de derecho. Se pierde de vista la importancia de la acción jurídica y en particular, de la participación activa de la infancia en la restitución de sus derechos.

4. ni la víctima ni el Ministerio público solicitan en tiempo la reparación del daño.

5. La víctima no es notificada de la sentencia.

6. no existe una política para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres con perspectiva de género y de derechos humanos que implique una justicia reparadora. En Ciudad Juárez, la política ha sido de apoyos económicos para los familiares.

7. Organizaciones civiles que rescatan víctimas no saben a dónde canalizarlas.

8. Es común que personas que atienden a la infancia en espacios terapéuticos o asistenciales se opongan abiertamente a la denuncia. Uno de los argumentos es que el riesgo de que el proceso revictimice al niño o niña no vale la pena, dado que normalmente no se hace justicia.

Problemas para la prevención

1. Falta de voluntad para reconocer la existencia del delito de trata y actuar en consecuencia. No existe una política adecuada de prevención y sanción.

2. La víctima no tiene información sobre la trata en el ámbito municipal, por lo que no sabe lo que le puede pasar.

3. Falta de recursos para la prevención de la desaparición, tortura y muerte; falta de acciones de búsqueda inmediata de las víctimas después de su desaparición; inexistencia de recursos ante casos de desaparición de personas.

Problemas en las medidas de atención y protección

1. Aunado a la violencia creciente del país los servicios son dispersos y limitados ya que en las políticas públicas, si bien ha habido avances, su puesta en marcha aún no favorece el acceso a la justicia de las víctimas y los refugios y proyectos están fraccionados. Dichas limitaciones se multiplican en el caso de la trata de mujeres y todavía se discute la forma de enfrentar el problema. En el gobierno existen formas ilógicas de tratar entre la FEVIMTRA y la SIEDO y ello ocasiona una atención deficiente; otra son los comités interinstitucionales.

2. A las víctimas no se les garantiza su seguridad, ya que son regresadas inmediatamente a los lugares de riesgo.

3. Falta de atención a la integridad personal y dignidad de la familia de las víctimas.

Impacto en el cumplimiento de los derechos humanos

- 1. En el marco de las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar, de acuerdo con el criterio sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, ya sea por tratarse de la obra de un particular, o por no haberse identificado al autor de la transgresión puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por el hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención 53.*
- 2. De lo anterior podemos observar que ante casos de trata de personas es común que se viole el derecho a un debido proceso, el derecho a la seguridad personal y de la familia y el derecho a la integridad física y moral: en la atención inmediata y en la reintegración a la sociedad.*
- 3. La violencia en contra de las mujeres ha sido perpetrada principalmente por el Estado y sus agentes, quienes no han dado muestras reales de crear las medidas apropiadas para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como para reparar el daño a los familiares.*
- 4. La violación a un debido proceso se comete en contra de ambas personas: víctima y victimarios.*
- 5. No funcionan las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos.*
- 6. En ocasiones la Comisión Estatal de Derechos Humanos juega un papel lamentable, como en Jalisco, donde el ombudsman protege al funcionario en lugar de proteger a la víctima.*

Las principales violaciones de hecho y derecho de las víctimas y sus familiares

- 1. Las víctimas han sido privadas de su libertad, dañadas en su integridad personal, torturadas y asesinadas. También les fueron violados sus derechos a la protección judicial y los derechos a la dignidad y a la honra.*
- 2. A las madres, y al resto de familiares de las víctimas que han exigido justicia en diversos estados (Chihuahua, Jalisco, Oaxaca), se les ha violado su derecho al debido proceso y a la protección judicial, a la dignidad y a la integridad personal, el derecho a la igualdad y a la protección de la familia.*
- 3. Miembros de organizaciones y mujeres defensoras que han acompañado el proceso han visto en riesgo su integridad personal, principalmente al denunciar y dar seguimiento a los procedimientos locales en contra de los funcionarios responsables de faltas vinculadas con la debida diligencia y el debido proceso legal en el caso.*
- 4. El Estado mexicano utiliza las instancias públicas locales y federales para simular acciones de protección judicial o de acceso a la verdad y la justicia sin aplicar estándares mínimos para llevar a resultados efectivos de dichas instituciones y acciones; utiliza los recursos y políticas públicas —creadas en beneficio de toda la población— para acciones de reparación del daño o específicamente para las familias de las víctimas, y de acuerdo con la gravedad de las violaciones cometidas durante el procedimiento a los servidores públicos involucrados. Por todo lo anterior, es clara la necesidad de*

5. Avanzar en los procedimientos de investigación y de denuncias y enfocar las problemáticas a partir de las personas y sus entornos.”

Estas Comisiones Unidas, que dictaminan, coinciden en el diagnóstico citado y en la urgente necesidad de contar con políticas, mecanismos y programas para prevenir, atender y erradicar la ESCI y los delitos objeto de esta Ley, a través de una norma idónea, adecuada y capaz de producir el resultado para el que ha sido concebida, si dejar de advertir que puede volverse ineficaz si se subordina a exigencias procesales o cualquier otro requisito que la haga inaplicable, o se carezca de elementos y medios para obligar a las autoridades a su cumplimiento: su efectividad exige recursos legales, judiciales y administrativos que tengan en cuenta la particular vulnerabilidad de las víctimas y la complejidad del los ilícitos.

Por ello, es imprescindible definir las acciones y actividades que debe realizar cada una de las autoridades o instituciones que tienen competencia para el desarrollo de los programas o proyectos en los tres órdenes de gobierno y precisar la institución o autoridad que coordine los esfuerzos de las facultades concurrentes, facultad para dar operatividad, para detectar necesidades, para evaluar avances y para resarcir rezagos, bajo la premisa de que la trata de personas y delitos relacionados, no puede quedar solamente en el Estado, sino que requiere concertación con la sociedad civil y articulaciones locales y regionales.

En este sentido, las Comisiones que dictaminan coinciden en que estos objetivos se abordan en la iniciativa de manera suficiente y adecuada.

SÉPTIMA . Respecto al Proyecto de Ley que se propone, estas Comisiones Unidas que dictaminan avalan plenamente los contenidos de la misma en las diferentes materias que aborda en términos normativos, para atender de manera integral el fenómeno criminal y social que constituyen los delitos en materia de trata de personas y los fenómenos sociales y culturales que los contextualizan y están en la base de su generación, reproducción y crecimiento.

Dada la complejidad del fenómeno que se aborda y de la complejidad teórica y técnico-jurídica del instrumento normativo que se propone, los equipos técnicos de estas Comisiones Dictaminadoras se reunieron con los de la Comisión Especial para la Lucha Contra la Trata de Personas y se reanudó el trabajo de análisis de la Iniciativa con representantes de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal (SEGOB, PGR-Área Central, PGR-FEVIMTRA, PGR- SIEDO, PGR-INACIPE, SHCP, SS, SER, Presidencia de la República-Consejería Jurídica de la Presidencia, entre otras), del Poder Judicial de la Federación (SCJN, jueces y magistrados), Procuradores de las entidades federativas, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales, de instituciones académicas, con juristas especializados en la materia, en materia de derecho internacional y en Derechos Humanos, con el fin de estudiar el proyecto.

Como resultado, se emitieron opiniones que en todos los casos fueron consensadas y tomadas en cuenta para obtener un mejor instrumento jurídico, con diferentes fines:

- Dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por México en materia de trata de personas, desde su perspectiva de derechos humanos parte de la Constitución, en los términos del Artículo 1º de la propia Constitución;

- Adecuar la legislación en la materia a estos compromisos y armonizarla con las nuevas perspectivas teóricas y jurídicas introducidas en la Constitución en materia de Derechos Humanos;
- Dotar al país, la sociedad, las distintas ramas y órdenes de gobierno y las organizaciones sociales involucradas en estas materias, de un marco normativo para atacar desde su raíz los delitos materia de esta Ley y los fenómenos sociales que les dan lugar;
- Dotar de mejores herramientas de trabajo a las autoridades y funcionarios operadores de la Ley para perseguir y sancionar estos delitos;
- Adecuar los procedimientos penales en materia de delitos de trata de personas, a lo previsto en los artículos 19 y 20 de la Constitución, tanto por lo que hace a la naturaleza de estos delitos, como por lo que hace a las condiciones y derechos de las víctimas y ofendidos, en términos de sentido común y de derecho internacional del que México forma parte.

En virtud de lo anterior, se llegó a cambios de diferente orden:

- En el título del ordenamiento propuesto, con el fin de armonizar su contenido con las facultades concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el primer párrafo de la fracción XXI del Artículo 73, que a la letra dice:

Artículo 73 . El Congreso de la Unión tiene facultad:

[...]

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

[...]

- Con estos cambios se busca, además, abordar la trata de personas de manera más clara como un fenómeno delictivo no aislado, sino como una conducta delictiva genérica que tiene como fin el sometimiento de personas para ser explotadas a través de diferentes conductas delictivas, que de esta manera se convierten en cada caso en una sola conducta delictiva pluriofensiva, que requiere ser abordada en este contexto y con estas características.
- Cambios en la redacción de las definiciones y de los tipos penales, con el fin de hacer más claro el texto y facilitar el trabajo de los operadores de la Ley.
- Reubicación de las definiciones que resultan pertinentes directamente para los tipos penales, pasándolas del capítulo de definiciones directamente en los tipos penales.
- De técnica legislativa, incluyendo, entre otras:

- Reubicación de capítulos, artículos, fracciones e incisos, cuando resulte pertinente para facilitar el trabajo de los operadores de la Ley y para las personas interesadas en su lectura.
- Desagregación de artículos, párrafos, fracciones e incisos, cuando resulte pertinente para procurar cumplir con el criterio de una norma por cada uno de estos elementos;
- Cambios de contenido de algunos artículos, con el fin de, a juicio de las dictaminadoras, hacer adecuaciones que resulten necesarias para evitar conflictos con normas establecidas en otros ordenamientos del orden jurídico nacional y tratados internacionales;
- Cambios en la redacción de algunas normas, con el fin de cerrar las hipótesis contenidas, en aras de la constitucionalidad de la Ley y de la seguridad jurídica de las personas, tanto indiciados como víctimas;
- Retirar de la propuesta artículos o normas repetidas, sin por ello alterar el contenido sistémico normativo que se propone, con el fin de evitar confusión o interpretaciones deficientes respecto a la intención del legislador;
- Agregar contenidos normativos que resulten pertinentes, a juicio de las comisiones dictaminadoras, con el objetivo de clarificar o complementar las normas propuestas.

Por lo antes expuesto y como resultado del trabajo colegiado de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras, las Comisiones de Opinión, la Comisión Especial para la Lucha Contra la Trata de Persona y de los actores institucionales, sociales y académicos antes citados, estas comisiones unidas someten a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

DECRETO:

PRIMERO. Se abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, en los siguientes términos:

LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS y PARA la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos

LIBRO PRIMERO

DE LO SUSTANTIVO

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

Generalidades

ARTÍCULO 1o. La presente Ley es reglamentaria del artículo 73 Fracción XXI, párrafo primero, en materia de trata de personas, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es de orden público e interés social.

La Federación, el Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, los Estados y Municipios estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley.

ARTÍCULO 2o. Esta Ley tiene por objeto:

- I. Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los gobiernos Federal, estatales, del Distrito Federal y municipales;
- II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;
- III. Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos;
- IV. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley; y
- V. Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad, la seguridad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad, y el derecho a la libre decisión del proyecto de vida de las personas, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objeto de esta Ley.

ARTÍCULO 3o. La interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos, se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios:

- I. Máxima protección: obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.
- II. Perspectiva de género: entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, aplicando una metodología bajo el principio de equidad, para respetar los derechos de igualdad y no discriminación, con la finalidad de evitar la impunidad y sancionar a los responsables de los hechos u omisiones, garantizando el acceso al sistema de procuración de justicia y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.
- III. Prohibición de la esclavitud y de la discriminación, en los términos del artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Interés superior de la infancia: entendido como la obligación del Estado de proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas, ofendidos y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección integral y su desarrollo armónico.

Los procedimientos señalados en esta Ley reconocerán sus necesidades como sujetos de derecho en desarrollo.

El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

V. Debida diligencia: obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por esta Ley, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.

VI. Prohibición de devolución o expulsión: las víctimas de los delitos previstos en esta Ley no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.

En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.

La repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos previstos en esta Ley, será siempre voluntaria y conforme a los protocolos de repatriación vigentes, para garantizar un retorno digno y seguro.

VII. Derecho a la reparación del daño: la restitución de los derechos de las víctimas, la indemnización y la rehabilitación por los daños sufridos por el delito, y las garantías de no repetición de los hechos. Para tal efecto, el Estado y los servidores públicos tomarán las medidas necesarias a que se refiere esta Ley.

VIII. Garantía de no revictimización: obligación del Estado y los servidores públicos, en los ámbitos de sus competencias, de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma, o vuelvan a ser sujetos de los delitos previstos en esta Ley.

IX. Laicidad y libertad religiosa: garantía de libertad de conciencia, asegurando a las víctimas la posibilidad de vivir y manifestar su fe y practicar su religión, sin ninguna imposición en los programas o acciones llevados a cabo por las instituciones gubernamentales o de la sociedad civil que otorguen protección y asistencia.

X. Presunción de minoría de edad: en los casos que no pueda determinarse o exista duda sobre la minoría de edad o documentos de identificación y no se cuente con dictamen médico, se presumirá ésta.

XI. Las medidas de atención, asistencia y protección, beneficiarán a todas las víctimas de los delitos previstos por esta Ley, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, así como de la relación familiar, de dependencia, laboral o económica que pudiera existir entre éste y la víctima.

ARTICULO 4o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. La Constitución: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. La Ley: la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

III. Código Penal: El Código Penal Federal.

IV. Código Procesal: El Código Federal de Procedimientos Penales.

V. Códigos Procesales Locales: los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades federativas.

VI. La Secretaría: la Secretaría de Gobernación.

VII. La Procuraduría: la Procuraduría General de la República.

VIII. La Comisión: la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

IX. Organismos Autónomos de Defensa de los Derechos Humanos: los organismos oficiales autónomos dedicados a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

X. El Programa Nacional: el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

XI. El Fondo: el Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de

XII. Trata de Personas.

XIII. Abuso de poder: Situación ante la cual la víctima no tiene una alternativa razonable más que someterse a los trabajos o servicios que se le exige hacer o no hacer, por parte de quién ocupe un cargo público o de poder, forme parte de una organización de la delincuencia organizada o tenga una posición jerárquica superior por su relación familiar, sentimental, de custodia, tutela, laboral, formativa, educativa, de cuidado, religiosa, o cualquier otra que implique dependencia o subordinación entre víctima y victimario.

XIV. Daño grave o amenaza de daño grave: Cualquier daño físico, psicológico, financiero, sexual o a la reputación, o la sola amenaza para la víctima, capaz de hacerle creer que no tiene más opción que someterse o seguir sometida a la conducta de explotación, y que el sujeto activo, conociéndola, la utilice para obtener el sometimiento de la víctima.

XV. Asistencia y protección a las víctimas: conjunto de medidas de apoyo y protección de carácter integral que se brindan a las víctimas desde el momento de su identificación o rescate y hasta su reincorporación plena a la sociedad, que cumplen la función de orientarlas legalmente, otorgar apoyo médico, psicológico, económico temporal, así como protección para ella y su familia.

XVI. Publicidad ilícita: Para los fines de esta Ley, se considerará ilícita la publicidad que, por cualquier medio, se utilice para propiciar de manera directa o indirecta la comisión de los delitos en materia de trata de personas que se prevén.

XVII. Publicidad engañosa: Para los fines de esta Ley, se considerará engañosa la publicidad que por cualquier medio induzca al error como consecuencia de la presentación del mensaje publicitario, como consecuencia de la información que transmite o como consecuencia de omisión de información en el propio mensaje, con objeto la captar o reclutar personas con el fin de someterlas a cualquier tipo de explotación o de inducir la comisión de cualquier delito en materia de trata de personas.

CAPITULO II

Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos previstos en esta Ley

Artículo 5o. El Distrito Federal y los Estados tendrán competencia para investigar, procesar, sancionar y ejecutar las penas de los delitos en materia de trata de personas, salvo cuando la Federación sea competente por:

- I. Reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- II. Que se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del Código Penal Federal;
- III. Lo previsto en el artículo 10º del Código Federal de Procedimientos Penales;
- IV. Las circunstancias de ejecución del delito o la relevancia social del mismo, y
- V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley.

Artículo 6o. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención

general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley.

TITULO SEGUNDO

DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, PRINCIPIOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.

CAPÍTULO I

De los principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones

Artículo 7o. Para dar cumplimiento a esta Ley, en materia de investigación, procesamiento y sanción, se deberán observar y atender los siguientes principios generales:

I. El Ministerio Público y los Poderes Judiciales de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia.

II. Los imputados por la comisión de las conductas delictivas previstas en esta Ley estarán sujetos a prisión preventiva durante el proceso, excepto las previstas en los artículos 36 y 39 de esta Ley.

III. El Ministerio Público y los policías procederá de oficio con el inicio de la indagatoria por los delitos en materia de trata de personas.

IV. En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos previstos en esta Ley, deberán contemplar la reparación del daño a las víctimas, cuyo monto fijará el Juez de la causa, con los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes, en términos de Ley.

V. Las policías, el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales adoptarán medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley. A esos efectos, respetarán los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género y la salud, y tendrán en cuenta las naturalezas de los delitos, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 8o.- Las policías, Ministerio Público y autoridades jurisdiccionales harán una consideración especial en el desarrollo de sus actividades, cuando la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad por haber sufrido algún daño físico o emocional que requieran tomar medidas especiales.

Se entiende por situación de vulnerabilidad cualquier condición particular de la víctima, que pueda ser aprovechada por el sujeto activo de los delitos en materia de trata de personas, con el objeto de anular la voluntad del sujeto pasivo o ponerlo en situación de no tener o creer que no tiene más opción verdadera o aceptable que realizar la actividad, servicio o labor que se le exija realizar o no realizar. Entre las que se encuentran, de forma enunciativa, más no limitativa:

I. Situación migratoria irregular de la persona en el país;

II. Destrucción, retención, pérdida o falsificación total o parcial de documentos de identificación, con el fin de evitar que la persona abandone el sometimiento a explotación o su salida del país;

III. Haber sido víctima de un delito de privación ilegal de la libertad, la integridad física o la libertad sexual;

IV. El embarazo;

V. Que la persona sufra violencia física, psicológica o sexual previa a los delitos en materia de trata de personas de que resulte víctima;

VI. La adicción al uso de cualquier sustancia prohibida por la Ley General de Salud o alcoholismo;

VII. Enfermedad, invalidez o discapacidad física o mental del sujeto pasivo;

VIII. Menores de dieciocho años de edad o persona de la tercera edad;

IX: Situación precaria desde el punto de vista de la supervivencia social, tal como la pobreza extrema, analfabetismo o aislamiento social, o

X. Pertenecer a una comunidad indígena o a cualquier otra minoría nacional, étnica, religiosa o lingüística.

Artículo 9o. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales y estatales aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CAPÍTULO II

De los delitos en materia de trata de personas

Artículo 10. Al que enganche, transporte, transfiera, retenga, reciba, acoja o entregue a una persona dolosamente, con fines de explotación, se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa.

Se entenderá por explotación, el sometimiento de una persona a:

I. Esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley;

II. Sometimiento de una persona a condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley;

III. Explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 23 de la presente Ley;

IV. Corrupción de menores, en los términos del artículo 24 de la presente Ley, respecto de los actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución y prácticas sexuales.

V. Explotación laboral, en los términos del artículo 25 de la presente Ley;

VI. Trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 26 de la presente Ley;

VII. Mendicidad forzosa, en los términos del artículo 28 de la presente Ley;

VIII. Alquiler de personas para mendicidad, en los términos del artículo 29 de la presente Ley;

IX. Empleo de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 30 de la presente Ley;

X. Adopción ilegal de persona menor de dieciocho años con fines de abuso o explotación sexual, en los términos del artículo 31 de la presente Ley;

XI. Adopción irregular de persona menor de dieciocho años, en los términos del artículo 32 de la presente Ley;

XII. Matrimonios forzosos o serviles, en los términos del artículo 33 de la presente Ley;

XIII. Matrimonios con fines de explotación sexual, en los términos del artículo 34 de la presente Ley;

XIV. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 35 de la presente Ley; y

XV. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 36 de la presente Ley;

Las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que correspondan para cada uno de los demás delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los Códigos Penales correspondientes, atendiendo a las reglas del concurso real establecidas en el artículo 64 del Código Penal Federal.

Artículo 11. El que someta a otra persona a una situación de esclavitud, será sancionado con pena de 15 a 30 años prisión y de un mil a 20 mil días multa.

Tiene situación de esclavitud toda persona que esté bajo el dominio de otra, sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.

Artículo 12 . El que someta a una persona a situación de siervo será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa.

Tiene situación de siervo:

I. Por deudas: La condición que resulta para una persona del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios.

II. Por gleba: Es siervo por gleba aquel que:

a) Se le impide cambiar su condición a vivir o a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona,

b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que pertenece a otra persona;

c) Ejercer derechos de propiedad de una tierra que implique también derechos sobre personas que no puedan abandonar dicho predio.

Artículo 13.- Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie económicamente de la explotación de una persona sometiéndola para que realice actos sexuales contra su voluntad, mediante:

I. Uso de la fuerza, la amenaza de la fuerza, coerción física, o amenazas de restricción física a esa persona o a otra persona, o bien utilizando la fuerza o la amenaza de la fuerza de una organización criminal.

II. Daño grave o amenaza de daño grave a esa persona que la ponga en condiciones de vulnerabilidad.

III. El abuso o amenaza de la denuncia ante las autoridades de su situación migratoria irregular en el país o de cualquier otro abuso en la utilización de la a la ley o proceso legal, que provoca que el sujeto pasivo se someta a condiciones injustas o que atenten contra su dignidad.

Artículo 14.- Será sancionado con pena 10 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie de cualquier modo de obligar a una persona para que realice, participe, tolere o soporte actos sexuales para un tercero, cuando la conducta sexual no pueda ser libremente aceptada.

Artículo 15.- Será sancionado con pena de 10 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que someta a una persona o se beneficie de someter a una persona para que realice actos pornográficos, o produzca o se beneficie de la producción de material pornográfico, o engañe o participe en engañar a una persona para prestar servicios sexuales o realizar actos pornográficos.

Artículo 16. Será sancionado con pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie económicamente de la explotación de una persona mediante el comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de libros, revistas, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio, con imágenes que contengan a una o varias personas menores de dieciocho años, personas que no tienen la capacidad para comprender el hecho, que no tienen la capacidad para resistirlo o que participan en contra de su voluntad debido a la amenaza de daño grave, daño grave, uso de la fuerza u otras formas de coacción, o engaño.

No se sancionará a quien incurra en estas conductas con material que signifique o tenga como fin la divulgación científica, artística o técnica, o en su caso, la educación sexual o reproductiva. En caso de duda sobre la naturaleza de este material, el juez solicitará dictamen de peritos para evaluar la conducta en cuestión.

Artículo 17. Se impondrá pena de 15 a 30 años de prisión y de 2 mil a 60 mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, incluyendo la destrucción de los materiales resultantes, al que procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga capacidad de resistir la conducta, a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el objeto de video grabarlos, audio grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos, y se beneficie económicamente de la explotación de la persona.

Si se hiciera uso de la fuerza, el engaño, la violencia física o psicológica, la coerción, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, las adicciones, una posición jerárquica o de confianza, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra o cualquier otra circunstancia que disminuya o elimine la voluntad de la víctima para resistirse, la pena prevista en el párrafo anterior se aumentará en una mitad.

Se impondrán las mismas sanciones previstas en el primer párrafo del presente artículo, a quien financie, elabore, reproduzca, almacene, distribuya, comercialice, arriende, exponga, publicite, difunda, adquiera, intercambie o comparta, por cualquier medio, el material a que se refieren las conductas anteriores.

Artículo 18. Se impondrá pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa al que almacene, adquiera o arriende para sí o para un tercero, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución.

Artículo 19. Se impondrá pena de 15 a 25 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, al que promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo, y se beneficie económicamente de ello.

Artículo 20. Se impondrá pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 60 mil días multa y se sujetará a tratamiento médico especializado, al que realice cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tengan capacidad para resistirlo.

Artículo 21. Será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de 4 mil a 30 mil días multa, el que contrate a una persona u oferte un trabajo distinto a los servicios sexuales y la induzca a realizarlos, bajo engaño en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- I. Que el acuerdo o contrato comprende la prestación de servicios sexuales; o
- II. La naturaleza, frecuencia y condiciones específicas; o

III. La medida en que la persona tendrá libertad para abandonar el lugar o la zona a cambio de la realización de esas prácticas; o

IV. La medida en que la persona tendrá libertad para dejar el trabajo a cambio de la realización de esas prácticas; o

V. La medida en que la persona tendrá posibilidad de salir de su lugar de residencia a cambio de la realización de esas prácticas; o

VI. Si se alega que la persona ha contraído o contraerá una deuda en relación con el acuerdo: el monto, o la existencia de la suma adeudada o supuestamente adeudada.

Artículo 22. Será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de 4 mil a 30 mil días multa, el que, obteniendo beneficio económico para sí o para un tercero, contrate aun sea lícitamente, a otra para la prestación de servicios sexuales en las circunstancias de las fracciones II al VI del artículo anterior.

Artículo 23. Se impondrá pena de 7 a 12 años de prisión y de 500 a 20 mil días multa, al que por cualquier medio obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de dieciocho años de edad o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o que no tenga capacidad para resistirlo, a realizar actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución, ebriedad, prácticas sexuales, consumo de drogas o enervantes, con o sin el fin de obtener cualquier tipo de beneficio de ellas.

Cuando de la práctica reiterada de estas conductas el sujeto pasivo adquiera hábitos de alcoholismo o fármaco dependencia, la pena será de 10 a 15 años de prisión y de 3 mil a 25 mil días multa.

Artículo 24. Será sancionado con pena de 3 a 10 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil días multa, quien someta a una persona a explotación laboral.

Existe explotación laboral cuando una persona obtiene, directa o indirectamente, beneficio injustificable, económico o de otra índole, de manera ilícita, mediante el trabajo ajeno, sometiendo a la persona a prácticas que atenten contra su dignidad, tales como:

I. Condiciones peligrosas o insalubres, sin las protecciones necesarias de acuerdo a la legislación laboral o las normas existentes para el desarrollo de una actividad o industria;

II. Existencia de una manifiesta desproporción entre la cantidad de trabajo realizado y el pago efectuado por ello, o

III. Salario por debajo de lo legalmente establecido.

Artículo 25. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil días multa, quien someta a una persona a trabajos forzados.

Hay trabajo forzado cuando el mismo se obtiene mediante:

I. Uso de la fuerza, la amenaza de la fuerza, coerción física, o amenazas de coerción física a esa persona o a otra persona, o bien utilizando la fuerza o la amenaza de la fuerza de una organización criminal.

II. Daño grave o amenaza de daño grave a esa persona que la ponga en condiciones de vulnerabilidad.

III. El abuso o amenaza de la denuncia ante las autoridades de su situación migratoria irregular en el país o de cualquier otro abuso en la utilización de la a la ley o proceso legal, que provoca que el sujeto pasivo se someta a condiciones injustas o que atenten contra su dignidad.

Artículo 26. No se considerará que hay trabajo o servicio forzado, ni explotación laboral, cuando:

I. Se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio;

II. Forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos hacia la Federación, el Distrito Federal o sus demarcaciones territoriales, los estados o municipios;

III. Se exija a una persona en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, o en los términos del Artículo 21 Constitucional como trabajo a favor de la comunidad, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y que dicha persona no sea cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

IV. Los trabajos sean voluntarios y realizados por integrantes de una comunidad en beneficio directo de la misma y, por consiguiente pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, local, nacional o a una organización internacional, a grupos o asociaciones de la sociedad civil, agrupaciones religiosas o instituciones de beneficencia pública o privada.

Artículo 27.- Será sancionado con prisión de 4 a 9 años y de 500 a 20 mil días multa, a quien someta a una persona a realizar actos de mendicidad.

Se entiende por explotación de la mendicidad ajena, obtener un beneficio al obligar a una persona a pedir limosna o caridad contra su voluntad, recurriendo a la amenaza de daño grave, un daño grave o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, o el engaño.

Si se somete con los fines del párrafo primero de este artículo a personas menores de dieciocho años, mayores de setenta, mujeres embarazadas, personas con lesiones, enfermedades o discapacidad física o psicológica, se impondrá pena de 9 a 15 años de prisión y de un mil a 25 mil días multa.

Artículo 28.- Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, a quien utilice a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el Artículo 2º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 29.- Se impondrá pena de 20 a 40 años de prisión y de 2 mil a 20 mil días multa, al padre, madre, tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta que entregue o reciba de forma ilegal, ilícita, irregular o incluso mediante adopción, a una persona menor de dieciocho

años con el fin de abusar o explotar de ella sexualmente o cualquiera de las formas de explotación a que se refiere el artículo 9 de la presente ley

En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nula la adopción.

Artículo 30.- Se impondrá pena de 3 a 10 años de prisión y de 500 a 2 mil días multa, al que entregue en su carácter de padre o tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta o reciba a título oneroso, en su carácter de adoptante de forma ilegal, ilícita o irregular, a una persona menor de dieciocho años.

En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nula la adopción.

No se castigará a quien de buena fe haya recibido a una persona en condición irregular, con el fin de integrarla como parte de su núcleo familiar con todas sus consecuencias.

Artículo 31.- Se impondrá pena de 4 a 10 años de prisión y de 200 a 2 mil días multa, además de la declaratoria de nulidad de matrimonio, al que, aún en el contexto de los usos y costumbres:

I. Obligue a contraer matrimonio a una persona, de manera gratuita o a cambio de pago en dinero o en especie entregada a sus padres, tutor, familia o a cualquier otra persona o grupo de personas que ejerza una autoridad sobre ella;

II. Obligue a contraer matrimonio a una persona con el fin de prostituirla o someterla a esclavitud o prácticas similares;

III. Ceda o trasmita a una persona a un tercero, a título oneroso, de manera gratuita o de otra manera.

Artículo 32. Se impondrá pena de 20 a 40 años de prisión y de 2 mil a 30 mil días multa, al que realice explotación sexual aprovechándose de la relación matrimonial o concubinato. En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nulo el matrimonio.

Artículo 33.- Se impondrá pena de de 15 a 25 años de prisión, y de 2 mil a 30 mil días multa, a quien realice la extracción, remoción u obtención de un órgano, tejido o células de seres humanos vivos, a cambio de un beneficio o a través de una transacción comercial, sin incluir los procedimientos médicos lícitos para los cuales se ha obtenido el debido consentimiento, en los términos de lo establecido por la Ley General de Salud.

Artículo 34.- Se impondrá pena de 3 a 5 años de prisión y de 2 mil a 30 mil días multa a quien aplique sobre una persona o un grupo de personas procedimientos, técnicas o medicamentos no aprobados legalmente y que contravengan las disposiciones legales en la materia.

Artículo 35. Se impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 500 a 2 mil días multa al que, en cualquier medio impreso, electrónico o cibernético contrate, de manera directa o indirecta, espacios para la publicación de anuncios que encuadren en los supuestos de publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente Ley.

Artículo 36. Se aplicará pena de 20 mil a 30 mil días multa, a quien dirija, gestione o edite un medio impreso, electrónico o cibernético que, incumpliendo lo dispuesto en el párrafo segundo del

artículo 97 de esta Ley, publique contenidos a través de los cuales se facilite, promueva o procure a través de publicidad ilícita o engañosa, cualquiera de las conductas delictivas objeto de la misma.

Artículo 37. Al que dé en comodato, en arrendamiento o alquile un bien inmueble, casa o habitación, con conocimiento de que será utilizado para la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente capítulo, será sancionado con pena de 2 a 7 años de prisión y de 10 mil a 20 mil días multa.

Artículo 38. Se sancionará con pena de 2 a 40 años de prisión y de un mil a 25 mil días multa, además de las que resulten por la comisión de conductas previstas en otros ordenamientos legales aplicables, al que, a sabiendas de su situación de trata, adquiera, use, compre, solicite o alquile servicios de una persona para cualquiera de los fines previstos en los delitos materia de la presente Ley.

Artículo 39. Se sancionará con 100 a 500 días multa, a quien sin saber de la situación de trata, adquiera, use, compre, solicite o alquile los servicios de una persona para cualquiera de los fines previstos en los delitos materia de la presente Ley. Si la persona colabora eficazmente con la justicia, esta pena podrá ser conmutada por 15 a 30 jornadas de trabajo en servicios a favor de la comunidad.

Artículo 40. Además de lo que al respecto disponga el Código Penal Federal, se aplicará pena de 3 a 6 años de prisión y de un mil a 10 mil días multa, al que divulgue, sin motivo fundado, información reservada o confidencial relacionada con los delitos, procesos y personas objeto de esta Ley o relacionada con el Programa de Protección de Víctimas, Ofendidos y Testigos.

Si el sujeto es o hubiese sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, o del poder judicial la pena será de seis a doce años de prisión y de 2 mil a 15 mil días multa.

Artículo 41.- No se procederá en contra de la víctima de los delitos previstos en esta Ley por delitos que hubiesen cometido mientras estuvieran sujetas al control o amenaza de sus victimarios, cuando no les sea exigible otra conducta.

Artículo 42.- Las víctimas extranjeras de delitos en materia de trata de personas, no serán sujetas a las sanciones previstas en la Ley de Migración u otros ordenamientos legales, por su situación migratoria irregular o por la adquisición o posesión de documentos de identificación apócrifos. Tampoco serán mantenidas en centros de detención o prisión en ningún momento antes, durante o después de todos los procedimientos administrativos o judiciales que correspondan.

CAPÍTULO II

Reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley

Artículo 43. La tentativa para los delitos objeto de esta Ley tendrá el carácter de punible, y deberá sancionarse en los términos de los párrafos primero y segundo del artículo 12 del Código Penal, respectivamente.

Artículo 44. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal.

El consentimiento otorgado por la víctima sobre los delitos previstos en esta ley y sobre las condiciones de explotación de dichos delitos, es irrelevante y en consecuencia no excluye ni disminuye la responsabilidad de penal.

En ningún caso se requerirá por parte de la víctima, cualquiera sea su edad o condición, la acreditación de medios comisivos en cualquiera de los ilícitos aquí previstos, en cualquiera de sus modalidades.

Artículo 45.- Las penas previstas en los delitos de este Título se aplicarán también a quien los prepare, promueva, incite, facilite o colabore.

Artículo 46.- Las penas previstas en este Título se aumentarán hasta en una mitad cuando:

I. Exista una relación familiar o tenga parentesco por consanguinidad o civil hasta el tercer grado o hasta el segundo grado por afinidad, o habite en el mismo domicilio, o tenga o haya tenido relación sentimental o de hecho con la víctima. En estos casos la sentencia impondrá la pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima y sus bienes, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela, guarda y custodia.

II. Se utilice violencia, intimidación, engaño, privación de libertad, fanatismo religioso o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

III. El delito sea cometido parcial o totalmente en dos o más países;

IV. El delito ponga en peligro la vida de la víctima deliberadamente o debido a negligencia;

V. El delito cause la muerte o el suicidio de la víctima;

VI. El delito cause daño o lesiones corporales graves a la víctima y enfermedades psicológicas o físicas, incluido el VIH/SIDA;

VII. El delito sea cometido contra una mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica, menor de dieciocho años de edad o de la tercera edad que no tengan capacidad de valerse por sí misma,

VIII. Cuando la víctima pertenezca a un grupo indígena y en razón de ello sea objeto de alguna condición de desventaja o tenga una condición de vulnerabilidad;

IX. El delito comprenda más de una víctima;

X. Cuando el autor del delito:

a) Sea miembro de la delincuencia organizada;

b) Haya suministrado a la víctima sustancias de las prohibidas por la Ley General de Salud;

c) Tenga una posición de responsabilidad o confianza respecto de la víctima;

d) Tenga posición de autoridad, control o dominio respecto de la víctima menor de 18 años de edad.;

e) Sea funcionario público, o

f) Haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, o cualquier otro delito en materia de trata de personas.

Artículo 47.- La pena se incrementará hasta en dos terceras partes, cuando el responsable del delito realice, además, acciones de dirección o financiamiento a otras personas para que cometan cualquiera de los delitos objeto de esta Ley.

Artículo 48. Los bienes a que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Al imponer las consecuencias jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez, oficiosamente, tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona sancionada. Toda omisión de la autoridad judicial será sancionada en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 49. Cuando un miembro o representante de una persona moral cometa algún delito de los previstos en esta Ley, con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido en su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias correspondientes, con base a la Ley de Extinción de Dominio aplicable, además del decomiso de los fondos y bienes ilícitos producidos por los delitos previstos en esta Ley, sin excepción alguna.

El Ministerio Público Federal o de los estados y el Distrito Federal podrá tomar medidas para embargar de manera precautoria los productos y bienes del delito.

Artículo 50. La responsabilidad de las personas jurídicas será determinada conforme a lo señalado en el Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 51. Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena.

Quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas conforme al Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tendrán derecho a los beneficios citados en el primer párrafo del presente artículo, siempre que concurren todas las condiciones que a continuación se enuncian:

- I. El sentenciado haya cometido uno de los delitos sancionados con una pena que no exceda de cuatro años de prisión;
- II. El sentenciado acepte voluntariamente la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión y pague el costo de su operación y mantenimiento;
- III. El sentenciado sea primodelincuente;
- IV. En su caso, cubra la totalidad de la reparación del daño o de manera proporcional, cuando haya sido condenado en forma solidaria y mancomunada y sea determinada dicha reparación;
- V. Cuenten con una persona conocida que se comprometa y garantice a la autoridad penitenciaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sentenciado;
- VI. Compruebe fehacientemente contar con un oficio, arte o profesión o exhiba las constancias adecuadas que acrediten que continuará estudiando;
- VII. Cuenten con fiador, y
- VIII. Se obligue a no molestar a la víctima y a los testigos que depusieron en su contra, así como a sus parientes o personas vinculadas a éstos.

CAPITULO III

Del Resarcimiento y Reparación del Daño

Artículo 52. Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos previstos en esta Ley, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendidos, en todos los casos.

La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:

- I. La restitución de los bienes o la cosa obtenida por el delito con sus frutos y accesorios, y el pago, en su caso, de los deterioros que hubiere sufrido, y si no fuese la restitución el pago de su valor actualizado;
- II. El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral.

Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima.
- III. La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no haberse cometido el delito se tendrían; por tanto deberá repararse el daño para que la víctima u ofendido puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;

IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo;

V. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales.

VI. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima.

VII. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u ofendido y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite;

VIII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad.

Artículo 53.- La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas.

La reparación del daño se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.

Tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

Tienen derecho a la reparación del daño:

I. La víctima y la o las personas ofendidas;

II. A falta de la víctima o de la o las personas ofendidas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

Artículo 54.- La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil.

Lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles que corresponda.

Artículo 55.- Son obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño:

I. Realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos;

II. Proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima, en los términos de la Constitución;

Artículo 56. Cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, la Federación, el Distrito Federal y los Estados, según corresponda, cubrirán dicha reparación con los recursos de sus respectivos fondos, en los términos establecidos por el artículo 74 de esta Ley.

Los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos.

CAPÍTULO IV

De las Técnicas de Investigación.

Artículo 57.- Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de alguno de los delitos en materia de trata de personas asumirá la función de la dirección de investigación a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 58.- El Ministerio Público convocará a una reunión de planeación de la investigación a la que asistirán todas las áreas requeridas, en la que se deberá fijar por lo menos:

- I. El Ministerio Público responsable del caso;
- II. Los policías de investigación asignados;
- III. Integrar a funcionarios encargados de las investigaciones patrimoniales y financieras;
- IV. El mando policial responsable;
- V. El análisis y estrategia básica de la investigación;
- VI. El control de riesgo y manejo de crisis;
- VII. El control de manejo de información;
- VIII. Lugar en el que deberá ser alojada la víctima, en caso de ser necesario;
- IX. La relación con el personal encargado de la atención y apoyo a la víctima u ofendidos, y
- X. Periodicidad de las reuniones del grupo en las fases críticas y en la continuación de la investigación.

Artículo 59.- Las policías y el Ministerio Público en el respectivo ámbito de sus competencias deberán tener como metas de la investigación, por lo menos las siguientes:

- I. Extracción segura de la víctima;
- II. Identificación del modus operandi;

III. Obtención de elementos probatorias antes, durante y posterior a la extracción segura de la víctima;

IV. Aseguramiento de elementos probatorios;

V. Detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión;

VI. Identificación y aseguramiento de los recursos económicos obtenidos por el responsable del delito;

VII. Identificación de bienes del responsable del delito que pueda ser objeto de extinción de dominio;

VIII. En caso de que el delito sea cometido por más de dos personas, identificar, determinar las actividades que realiza y detener a cada integrante del grupo criminal, y

IX. Obtener sentencias definitivas contra los responsables del delito.

Artículo 60.- Las policías bajo la dirección y control del Ministerio Público durante la investigación podrán:

I. Recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos;

II. Recabar información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, presuntos responsables o bienes de estos;

III. Llevar a cabo operaciones encubiertas.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública elaborará lineamientos mínimos para la realización de operaciones encubiertas;

IV. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

V. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito o delitos para, en su caso, informarlo al Ministerio Público;

VI. Efectuar el procesamiento del lugar de los hechos, para lo cual deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme al procedimiento previamente establecido por éste y en términos de las disposiciones aplicables, en caso de contar con personal calificado para tal fin.

Artículo 61.- El Ministerio Público durante la investigación podrá:

I. Solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable;

II. Solicitar información a las empresas de telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;

III. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un período de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que la misma tenga una duración mayor a seis meses;

IV. Solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre la actividad financiera de las personas sujetas a investigación, en términos de la legislación federal o local aplicable;

V. Autorizar la colaboración de informantes, en los términos de los lineamientos mínimos que emita el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

VI. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumentos o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que esta no contravenga los derechos humanos,

VII. Toda aquella que determinen las leyes aplicables.

En los casos en que las autoridades locales carezcan de normatividad para el ejercicio de cualquiera de las atribuciones anteriores, la Procuraduría coadyuvará en la investigación.

Artículo 62.- Por informante se entenderá toda persona que de forma directa o indirecta tiene conocimiento de la comisión de delitos, y por su situación o actividad que realiza, provee dicha información a las instancias de gobierno para la investigación.

TITULO TERCERO

De la Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y testigos de LOS DELITOS EN MATERIA DE Trata de Personas

CAPÍTULO I

Derechos de las Víctimas y Testigos Durante el Procedimiento Penal y Medidas de Protección a su Favor

Artículo 63.- Para efectos de esta Ley, se considera víctima al titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro, por acción u omisión, por los delitos previstos en esta Ley, o a la persona en quien recae la conducta típica, o a cualquier persona que sufra o se encuentre en riesgo de sufrir daños, sean lesiones físicas, psicológicas o sufrimiento emocional, pérdida económica, afectaciones jurídicas, o menoscabo de sus derechos como consecuencia de acciones u omisiones de sus victimarios, u omisiones del Estado en llevar a cabo medidas previstas en las disposiciones aplicables.

Lo anterior con independencia de que se identifique, aprehenda, sujete a procesos o condene al autor, coautor o partícipe del delito y con independencia de la relación familiar entre éste y la víctima u ofendido.

Los ofendidos gozarán de los mismos derechos reconocidos a la víctima.

Artículo 64.- Tendrán la calidad de ofendido, los familiares de la víctima hasta en cuarto grado, dependientes económicos, así como a cualquier otra persona que tenga una relación de hecho o convivencia afectiva con la víctima y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo de surgir algún daño o perjuicio por motivos o a consecuencia de la comisión del delito. Entre los que se encuentran:

- I. Hijos o hijas de la víctima;
- II. El cónyuge, concubina o concubinario;
- III. El heredero declarado judicialmente en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la víctima u ofendido, y
- IV. La persona que hubiere vivido de forma permanente con la víctima durante por lo menos dos años anteriores al hecho.
- V. La persona que haya sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Artículo 65.- Tendrá la calidad de testigo toda persona que de forma directa o indirecta, a través de sus sentidos tiene conocimiento de los hechos que se investigan, por lo que puede aportar información para su esclarecimiento, independientemente de su situación legal.

Artículo 66. Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

- I. Establecer mecanismos para identificar a las víctimas y posibles víctimas.
- II. Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo.
- III. Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta Ley.
- IV. Modelos y Protocolos de Asistencia y Protección, según sus necesidades.
- V. Protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización.

Estos programas dependerán de las instancias competentes para prestar atención a las víctimas, por sí mismas o en coordinación con instituciones especializadas de las procuradurías en términos de la normativa aplicable, y podrán ser operados por la sociedad civil con supervisión y seguimiento de las áreas responsables.

Así mismo se deberán diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes.

VI. Programas de protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de delitos en que se encuentre involucrado el crimen organizado, que incluirán cambio de identidad y reubicación nacional o internacional.

Artículo 67. En los casos en que se acredite que el sujeto o sujetos activos del delito son miembros de la delincuencia organizada nacional o transnacional, la víctima, ofendidos y testigos tendrán derecho a cambio de identidad y de residencia como parte de la obligación del Estado.

Artículo 68. Las representaciones diplomáticas de México en el extranjero deberán ofrecer, sin excepción alguna, información, orientación, protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley, de nacionalidad mexicana en el extranjero, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como para apoyarlas en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentren, antes, durante y después del proceso judicial, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley.

Artículo 69. La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley comprenderá, además de lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás contemplado en esta Ley, los siguientes rubros:

I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización.

Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino y opciones dignas y viables para su reincorporación a la sociedad, encaminada a la construcción de autonomía, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley.

II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación.

Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley.

III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el normal desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes

Artículo 70. Las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en la presente Ley y los testigos de cargo, además de los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Federal de Procedimientos Penales y demás leyes secundarias, tendrán los siguientes:

I. En todo momento serán tratadas con humanidad, respeto por su dignidad, y, con estricto apego a derecho, acceso inmediato a la justicia, la restitución de sus derechos y reparación del daño sufrido.

II. Estar presentes en el proceso, en sala distinta a la que se encuentre el inculpado;

III. Obtener la información que se requiera de las autoridades competentes

IV. Solicitar y recibir asesoría por parte de autoridades competentes, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley, proporcionada por experto en la materia, quien deberá mantenerlas informadas sobre la situación del proceso y procedimientos, así como de los beneficios o apoyos a que tienen derecho;

V. Solicitar medidas precautorias o cautelares para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley, para la investigación y persecución de los probables responsables del delito y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño;

VI. Requerir al juez que al emitir una sentencia condenatoria, en la misma se sentencie a la reparación del daño a favor de la víctima;

VII. Contar, con cargo a las autoridades competentes, con apoyo permanente de un grupo interdisciplinario de especialistas que las asesore y apoye en sus necesidades durante las diligencias, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley;

VIII. Rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia, teniendo la obligación el juez de resguardar sus datos personales y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos;

IX. Participar en careos a través de medios remotos;

X. Obtener copia simple gratuita y de inmediato, de las diligencias en la que intervengan;

XI. Coadyuvar con el Ministerio Público y aportar pruebas durante el proceso;

XII. Conocer en todo momento el paradero del autor o partícipes del delito del que fue víctima, ofendido o testigo;

XIII. Ser notificado previamente de la libertad del autor o autores del delito del que fue víctima, ofendido o testigo, y ser proveído de la protección correspondiente de proceder la misma;

XIV. Ser inmediatamente notificado y proveído de la protección correspondiente, en caso de fuga del autor o autores del delito del que fue víctima, ofendido o testigo, y

XV. Tener el beneficio de la prueba anticipada, que podrá hacer valer el Ministerio Público de oficio o el representante de las víctimas y ofendidos por delitos que sean menores de edad, cuando con la ayuda de un especialista se pueda determinar la necesidad de obtener su declaración de manera anticipada, cuando por el transcurso del tiempo hasta que se llegase a la

audiencia oral la persona menor de edad no pudiere rendir su testimonio o cuando la reiteración en su atesto sea altamente perjudicial en su desarrollo psicológico.

Artículo 71. Durante todas las etapas del proceso penal, especialmente cuando se presuma que el o los sujetos activos del delito sean integrantes de la delincuencia organizada, o haya algún nivel de involucramiento de ésta, las autoridades ministeriales y judiciales deberán aplicar, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley, medidas para asegurar que la víctima, ofendido o testigo pueda declarar y rendir sus testimonios libre de intimidación o temor por su seguridad y sus vidas o las de sus familiares.

Asimismo, se tomarán medidas para prevenir cualquier riesgo de revictimización durante las diligencias, limitando la exposición pública de las víctimas.

Entre éstas medidas se incluirán, de manera enunciativa pero no limitativa y de manera única o combinada, de acuerdo a las necesidades de las víctimas y de las características y el entorno del delito cometido, las siguientes:

I. Mecanismos judiciales y administrativos que les permitan obtener reparación mediante procedimientos expeditos, justos, poco costosos y accesibles, e informarles de sus derechos para obtener reparación mediante estos mecanismos;

II. Mantenerlas informadas en su idioma de su papel en cada momento del proceso, así como del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones y de la decisión de sus causas;

III. Permitir que sus opiniones y preocupaciones sean presentadas y examinadas en las etapas apropiadas de las actuaciones cuando estén en juego sus intereses, sin perjuicio del derecho al debido proceso del acusado

IV. Evitar demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan reparación del daño

CAPÍTULO II

Protección y Asistencia a las Víctimas

Artículo 72. La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley comprenderá, además de lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás contemplados en esta Ley, los siguientes rubros:

I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización.

Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino y opciones dignas y viables para su reinserción social encaminada a la construcción de autonomía.

II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación.

Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley.

III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el libre desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 73. Las víctimas, ofendidos y testigos recibirán la asistencia material, médica y psicológica que sea necesaria, por conducto de medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y de la Sociedad Civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley.

Se les informarán y gestionarán los servicios de salud y sociales y demás asistencia pertinente.

Artículo 74. Para mejor atender las necesidades de las víctimas de los delitos objeto de esta Ley, se proporcionará al personal de policía, justicia, salud, servicios sociales, capacitación que los sensibilice sobre dichas necesidades, así como directrices que garanticen que esta ayuda sea siempre especializada y oportuna.

Artículo 75. Al proporcionar servicios y asistencia a las víctimas, se prestará atención a las necesidades especiales que resulten por la índole de los daños sufridos o debido a cualquier situación de vulnerabilidad.

Artículo 76. Al aplicar las disposiciones de esta Ley, las autoridades darán la debida consideración a factores humanitarios y personales, especialmente para la reunificación familiar en un entorno seguro.

El Fondo contará con recursos específicos para estos fines.

Artículo 77. Las víctimas, ofendidos y testigos tendrán derecho a que se les dicten cualquier tipo de medidas cautelares, providencias precautorias y protección personal, que garanticen la vigencia y salvaguarda de sus derechos, las cuales tendrá vigencia durante la investigación, proceso, sentencia y ejecución de penas, y deberán ser adoptadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley.

Artículo 78. Además de garantizar las medidas previstas en el Artículo 141 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales a las víctimas, ofendidos y testigos, el Ministerio Público y el Poder Judicial deberán asegurar, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley, que durante las comparecencias y actuaciones de estos sus declaraciones se desarrollen libres de intimidación o temor por su seguridad o la de sus familiares y personas cercanas, por lo que al menos garantizar:

- I. Medios remotos de distorsión de voz y rasgos.
- II. Comparecencia a través de Cámara de Gesell.
- II. Resguardo de la identidad y otros datos personales.

En los casos en que la víctima, ofendido o testigo declare en contra de grupos de la delincuencia organizada, el Ministerio Público y Poder Judicial adoptarán un conjunto de medidas de carácter excepcional para resguardar su vida, libertad, integridad y seguridad.

CAPÍTULO III

De los Derechos de las Víctimas Extranjeras en México y de las Víctimas Mexicanas en el Extranjero

Artículo 79. Las autoridades responsables deberán asistir a la víctima y proporcionarle asistencia migratoria, independientemente de su situación migratoria.

Además de adoptar las medidas previstas en el presente Título, las autoridades adoptarán, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 66 de la presente Ley, medidas que permitan a las víctimas extranjeras de los delitos objeto de esta Ley, permanecer en territorio nacional hasta su total recuperación u obtener residencia permanente. Estas medidas incluirán el derecho al retorno voluntario asistido, la regularización en territorio nacional y, cuando existan necesidades de protección internacional, el derecho a acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, previsto en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Bajo ninguna circunstancia se alojará a víctimas, nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias o cualquier otro sitio de detención de personas.

Artículo 80. La repatriación de las víctimas de los delitos objeto de esta Ley será siempre voluntaria, y se realizará en los términos de lo previsto en la Ley de Migración, su Reglamento y los protocolos de repatriación de víctimas vigentes.

Cuando la Secretaría reciba solicitud de repatriación de una víctima de los delitos previstos en esta Ley, a un país del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente, velará por que se realice garantizando su seguridad y la observancia plena de su derecho de acceso a la justicia, pudiendo permanecer en el territorio nacional hasta agotar el procedimiento penal correspondiente, si así fuere su deseo.

Artículo 81. La Secretaría facilitará y aceptará sin demora indebida o injustificada, la repatriación de las víctimas nacionales, garantizando en todo momento su seguridad.

Cuando lo solicite un país de destino, la Secretaría, verificará, sin demora indebida o injustificada, si la víctima es su connacional o tenía derecho de residencia permanente en el territorio nacional en el momento de su entrada en el territorio del país de destino.

Artículo 82. La Secretaría otorgará visas por razones humanitarias a las víctimas extranjeras de los delitos previstos en esta Ley, así como a sus ascendientes y descendientes en primer grado durante el período de espera y durante el procedimiento penal.

En los casos que así lo ameriten, en los términos previstos en la Ley de Migración, estas visas contarán con permisos para laborar y podrán convertirse en permisos de residencia permanente a solicitud de la víctima.

Artículo 83. A fin de facilitar la repatriación de las víctimas mexicanas en el exterior o con derecho de residencia en México, que carezcan de documentación migratoria o de identidad, la Secretaría

expedirá, previa solicitud del país de destino, los documentos que sean necesarios para que puedan viajar y reingresar a territorio nacional.

Las autoridades responsables deberán coordinarse con las autoridades del país de origen o de residencia de las víctimas extranjeras para la expedición de los documentos de identidad o viaje necesarios para su retorno seguro, estableciendo las salvaguardias que resulten necesarias

Artículo 84. Las disposiciones del presente Capítulo no afectarán los derechos reconocidos a las víctimas de trata de personas con arreglo al derecho interno del País de Destino.

Tampoco se interpretará en perjuicio de cualquier acuerdo o arreglo bilateral o multilateral aplicable que rija total o parcialmente, la repatriación de las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

CAPÍTULO IV

De la Protección y Asistencia a las Víctimas y el Fondo

Artículo 85. Los ejecutivos Federal, de los estados y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley.

Los Fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo y se integrarán de la siguiente manera:

- I. Recursos previstos para dicho fin en los presupuestos de egresos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal;
- II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales que correspondan a los delitos materia de la presente Ley;
- III. Recursos adicionales obtenido por los bienes que causen abandono;
- IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta Ley;
- V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;
- VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero, de los recursos derivados de los Fondos para la Atención de Víctimas, distintos a los que se refiere la fracción anterior, y
- VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros.

El Fondo Federal para la Atención de Víctimas de los delitos previstos en esta Ley será administrado por la instancia y en los términos que disponga el Reglamento, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad que serán plasmados en el Reglamento correspondiente, el cual determinará los criterios de asignación de recursos.

Los recursos que integren el Fondo así como los que destine la Federación a los Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal, serán fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, las instancias encargadas de la revisión de la cuenta pública en los ámbitos de sus respectivas competencias, fiscalizarán los Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Estados y el Distrito Federal, en los términos de la legislación local aplicable.

Los recursos del Fondo, así como los correspondientes a los fondos de las entidades federativas, provenientes de las fracciones II, III, IV, V y VII del presente artículo, podrán utilizarse para el pago de la reparación del daño a la víctima, en los términos de las legislaciones Federal y locales en materia de extinción de dominio, en caso de que los recursos del sentenciado sean insuficientes para cubrir el monto determinado por el juzgador.

Artículo 86. El monto que determine el juez para la reparación del daño deberá resarcir a las víctimas y ofendidos por los daños ocasionados por cualquiera de las conductas típicas incluidas en la presente Ley.

Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de sus derechos, incluyendo:

- I. Costos de tratamientos médicos, medicinas, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, prótesis o aparatos ortopédicos, de ser el caso, hasta la total recuperación de la víctima y su rehabilitación.
- II. Costos de terapias o tratamientos psiquiátrico, psicológico y rehabilitación física, social y ocupacional hasta la total recuperación de la víctima.
- III. Costos de transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios.
- IV. Pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales.
- V. Daños materiales y pérdida de ingresos, incluida la indemnización laboral por el tiempo que no pudo laborar en su trabajo perdido.
- VI. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos hasta la total conclusión de los procedimientos legales necesarios.
- VII. Si así lo solicita la víctima, una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella.

En los casos en que el sujeto o sujetos activos del delito sean miembros de la delincuencia organizada nacional o transnacional, la víctima, ofendidos y testigos tendrán derecho a cambio de identidad y de residencia.

Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial, cometan cualquiera de los delitos objeto de esta Ley, las víctimas serán resarcidas por el Estado, conforme a la legislación en

materia de responsabilidad patrimonial, a través de las dependencias o instancias cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los delitos o los daños causados.

A solicitud de la víctima, quien encabece dicha dependencia o instancia, deberá emitir una declaración oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y víctima indirecta.

CAPÍTULO V

Del Programa de Protección a Víctimas y Testigos

Artículo 87. La Procuraduría elaborará un programa para ofrecer cambio de identidad y reubicación a víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de la presente Ley, cuya integridad pueda estar amenazada.

La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada será responsable de supervisar y coordinar la puesta en marcha de este Programa, y su titular responsable de decidir sobre la admisión, duración de la protección, medidas a aplicarse, políticas de confidencialidad, operación y procedimientos.

La Unidad de Protección a Víctimas y Testigos del Delito será competente para diseñar y aplicar este programa, y única responsable de la seguridad física, traslado y cambio de identidad de las personas admitidas.

LIBRO SEGUNDO

DE LA POLITICA DE ESTADO

TÍTULO PRIMERO

DE LA COMISION INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA NACIONAL

CAPÍTULO I

De la Comisión intersecretarial

Artículo 88. El Gobierno Federal, conforme al Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecerá una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, que tendrá por objeto:

- I. Definir y coordinar la implementación de una Política de Estado en materia de Trata de Personas y demás objeto previstos en esta Ley.
- II. Impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de en esta Ley.
- III. Inspección y vigilancia de los programas, acciones y tareas

IV. Evaluación, rendición de cuentas y transparencia sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias correspondan a otras instancias.

Artículo 89. La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobernación
- II. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- III. Secretaría de Relaciones Exteriores
- IV. Secretaría de Seguridad Pública
- V. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- VI. Secretaría de Salud
- VII. Secretaría de Desarrollo Social
- VIII. Secretaría de Educación Pública,
- IX. Secretaría de Turismo
- X. Procuraduría General de la República.
- XI. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,
- XII. Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito
- XIII. Instituto Nacional de las Mujeres
- XIV. Instituto Nacional de Migración
- XV. Instituto Nacional de Ciencias Penales

Por cada miembro propietario habrá un suplente designado por el titular, quien en su caso deberá tener nivel inmediato inferior o equivalente.

En las reuniones el suplente contará con las mismas facultades que los propietarios.

Artículo 90. Podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial, con derecho a voz pero sin voto:

- I. Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, designado por los respectivos Plenos camarales.
- II. Un representante del Poder Judicial de la Federación, designado por el Consejo de la Judicatura Federal

- III. Tres Gobernadores, designados por la Conferencia Nacional de Gobernadores.
- IV. Un representante de cada una de las organizaciones de municipios, designados por el Pleno de las propias organizaciones.
- V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- VI. Un representante del Consejo Nacional de Población
- VII. Tres representantes de la Organización de Organismos Oficiales de Defensa de los Derechos Humanos.
- VIII. Tres representantes de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia.
- IX. Un representante del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- X. Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil.
- XI. Tres expertos académicos con conocimiento y trabajo relevante sobre el tema de trata de personas.
- XII. Un representante de la Organización Internacional para las Migraciones
- XIII. Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las Migraciones
- XIV. Un representante de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el -Delito

Artículo 91. La Comisión será presidida por el Secretario de Gobernación.

La Secretaría Técnica será ocupada por la persona Titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de dicha Secretaría.

Artículo 92. La Comisión tendrá las siguientes facultades y competencias:

- I. Proponer su Reglamento Interno;
- II. Elaborar el proyecto de Programa Nacional, que contendrá la política del Estado Mexicano en relación a estos delitos.

Este Programa deberá incluir las estrategias y políticas del Estado Mexicano de prevención, protección y asistencia, y persecución.

Deberá contener, también, políticas generales y focalizadas en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, así como de protección, asistencia y resocialización de víctimas, ofendidos y testigos.

- III. Establecer las bases para la coordinación nacional entre los tres poderes y órdenes de gobierno, organismos oficiales de defensa de los derechos humanos, organizaciones de la

sociedad civil, organismos e instancias internacionales e instituciones académicas, en el diseño y la aplicación del Programa Nacional.

IV. Adoptar políticas y programas que incluyan la cooperación de organizaciones civiles, a fin de:

- a) Elaborar el Programa Nacional.
- b) Establecer lineamientos de coordinación para la aplicación del Programa.
- c) Facilitar la cooperación con otros países, principalmente aquellos que reporten el mayor número de víctimas extranjera y los identificados como de tránsito o destino de las víctimas mexicanas, y
- d) Coordinar la recopilación y el intercambio de datos de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de las víctimas

V. Desarrollar campañas de prevención y educación, así como programas de desarrollo local que permitan prevenir los delitos en materia de trata de personas.

VI. Impulsar, promover y suscribir convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación:

- a) Con los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal, en materia de diseño y operación de programas de asistencia inmediata a las víctimas de trata interna y demás delitos previstos en esta Ley en materia de seguridad, tránsito o destino, con el propósito de atenderlas o asistirles en su regreso a su lugar de origen, así como para la detección de víctimas y posibles víctimas y para implementar medidas que impidan la operación de lugares que promuevan el delito de trata de personas, que afecten especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- b) Interinstitucionales entre dependencias del gobierno federal, en materia de seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas extranjeras o mexicanas en el extranjero, con el propósito de protegerlas, orientarlas, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación voluntaria; así como para prevenir los delitos objeto de esta Ley en todo el territorio nacional y perseguir y sancionar a quienes intervengan en su comisión.

VII. Los convenios de colaboración interinstitucional y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a las bases previas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley General de Migración.

Estos convenios y acuerdos podrán suscribirse con organizaciones de la sociedad civil y la academia, con los siguientes fines:

- a) Informar y capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos y conforme al interés superior de la niñez, sobre los conceptos fundamentales y las implicaciones de los delitos previstos en esta Ley y de los instrumentos internacionales relacionados con la materia al personal de la administración pública federal relacionado con este fenómeno delictivo;

b) Promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional e internacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres;

c) Informar a la población acerca de los riesgos e implicaciones de los delitos previstos en esta Ley, los mecanismos para prevenir su comisión o revictimización, así como de las diversas modalidades de sometimiento para cometerlos;

d) Informar y advertir al personal de empresas de todos los sectores susceptibles de ser medios para la comisión de estos delitos, acerca de la responsabilidad en que pueden incurrir en caso de facilitar o no impedir las conductas inherentes a ellos, así como orientarlos en la prevención;

VIII. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente.

Dicha información deberá contener de manera desagregada:

a) El número de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad o lugar de origen, forma de reclutamiento, modalidad de victimización, lugares de destino y, en su caso, calidad migratoria, cuando proceda.

b) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen los delitos previstos en esta Ley, y

c) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

IX. Diseñar políticas adecuadas y seguras para la repatriación de víctimas de los delitos objeto de esta Ley.

X. Promover acuerdos con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales que tengan como objetivo prevenir y combatir los delitos objeto de esta Ley y proteger a las víctimas, con el fin de poner en marcha proyectos estratégicos dirigidos a alcanzar los objetivos de la presente Ley;

XI. Establecer programas de asistencia y apoyo para la reunificación familiar y social de las víctimas del delito objeto de esta Ley;

XII. Realizar campañas para promover la denuncia de los delitos objeto de esta Ley y lograr la detección, persecución y desarticulación de las redes delictivas de los delitos previsto en esta Ley;

XIII. Desarrollar programas educativos sobre los riesgos en el uso de internet y redes sociales;

Desarrollar programas para la protección de datos personales y control de la información personal, que incluya distintas formas de operación para el reclutamiento, modos y formas de intervención de cuentas, y restricciones de envío de fotografías personales e íntimas.

XV. En coordinación con la Secretaría, Monitorear y vigilar de manera permanente que los anuncios clasificados que se publiquen por cualquier medio, conforme a los lineamientos que emitirá para este efecto.

Artículo 93. Las dependencias integrantes de la Comisión tendrán las siguientes obligaciones:

I. La Secretaría de Gobernación coordinará los trabajos de la Comisión y servirá de enlace con los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los tres órdenes de gobierno, en materia de las políticas públicas de necesaria implementación, con el objeto de fortalecer la prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley, así como de la protección y asistencia de las víctimas de este delito, incluyendo apoyar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en materia de protección de testigos y sus familias y demás agentes vinculados a la comisión del delito;

II. La Secretaría de Relaciones Exteriores diseñará y coordinará un programa de protección y atención especializada a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley que se aplicará en las representaciones consulares en el extranjero. Asimismo, se coordinará con la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población para proponer las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o residencia permanente;

III. La Secretaría de Seguridad Pública, diseñará y ejecutará programas permanentes con el objeto de garantizar la vigilancia debida en las estaciones de ferrocarril, terminales de autobuses, aeropuertos y puertos marítimos y cruces fronterizos, con el objeto de prevenir y detectar la probable comisión de los delitos previstos en esta Ley;

IV. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública recabará la información relativa a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley y generará un banco de datos que contendrá, como mínimo, la nacionalidad, edad, estado civil y sexo de los sujetos activo y pasivo, así como el modo de operar de las redes vinculadas a la delincuencia organizada y la forma en que sus miembros fueron detectados, detenidos y remitidos ante el Ministerio Público competente, ya sea del fuero común o federal;

V. La Secretaría de Desarrollo Social diseñará y aplicará modelos que permitan combatir las causas estructurales que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad frente a los delitos previstos en esta Ley, con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social;

VI. La Secretaría de Educación Pública en coordinación con la Secretaría de Gobernación, diseñará módulos de prevención para los distintos ciclos escolares que serán incluidos en el currículum de la educación básica.

VII. La Secretaría de Salud apoyará la debida atención física y psicológica a los albergues para víctimas de los delitos previstos en esta Ley. Asimismo, diseñará una estrategia nacional para informar a la sociedad acerca de los riesgos que para la salud significa la comisión de estos delitos;

VIII. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social brindará capacitación para el trabajo, ofrecerá oportunidades de su bolsa de trabajo y firmará convenios con empresas para brindar

oportunidades de rehabilitación y resocialización a las víctimas del delito previsto en esta Ley por medio de oportunidades de empleo, así como incrementará sus inspecciones a los centros laborales, en el ámbito de su competencia, para prevenir y detectar oportunamente dicho delito.

IX. La Secretaría de Turismo diseñará programas y políticas públicas para desalentar el turismo sexual, capacitando al personal de las áreas de servicio de dicho sector, así como diseñará e implementará campañas dentro y fuera del país para prevenir y desalentar la proliferación del delito previsto en esta Ley, en cualquier actividad relacionada a su ámbito de competencia.

X. La Procuraduría elaborará y ejecutará programas de prevención del delito de trata de personas, con la finalidad de fortalecer la denuncia ciudadana y la solidaridad social; promoverá en la Conferencia Nacional de Procuradores las políticas públicas necesarias para la prevención del delito a escala nacional y propondrá la armonización legislativa de los tipos penales vinculados a esta materia en todo el país; se coordinará con la Secretaría de Seguridad Pública con el objeto de actualizar los datos relativos a la incidencia delictiva en todo el país con la finalidad de dar seguimiento al estado en el que se encuentren los procesos penales de aquellos sujetos detenidos y consignados por la comisión de delitos en materia de trata de personas; será responsable de establecer una Fiscalía Especializada para la persecución de estos delitos, cuyos sujetos activos se sospeche pertenecen a la delincuencia organizada nacional o internacional, e implementará mecanismos de investigación de inteligencia, una Unidad de Protección a Víctimas y Testigos de la trata de personas y promoverá las medidas de protección procesal a su favor.

XI. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se encargará de la protección y atención antes, durante y después del proceso, de todas aquellas víctimas del delito menores de 18 años cuidando que sus necesidades especiales sean satisfechas en los albergues para víctimas del ilícito de trata de personas;

XII. La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito, brindará atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable; coadyuvará al eficaz desempeño de las autoridades con competencia en esta materia, y diseñará y ejecutará políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos.

XIII. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Población implementará las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas del delito de trata de personas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o de residencia permanente;

XIV. El Instituto Nacional de las Mujeres se encargará de la protección y atención antes, durante y después del proceso, de todas aquellas mujeres víctimas del delito, cuidando que sus necesidades especiales sean satisfechas en los albergues para víctimas de los delitos previstos en esta Ley;

XV. El Instituto Nacional de Ciencias Penales diseñará e implementará programas de capacitación, formación y actualización en materia de prevención y sanción de la esclavitud, trata de personas o explotación, dirigidos, como mínimo, a los Agentes Federales de Investigación y a los Agentes del Ministerio Público de la Federación;

Artículo 94. La Comisión deberá diseñar y supervisar el funcionamiento de modelos únicos de asistencia y protección para las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley, mismos que serán desarrollados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, que deberán comprender como mínimo:

I. Orientación jurídica, incluida la migratoria, asistencia social, educativa y laboral a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

En el caso de que las víctimas pertenezcan a algún pueblo o comunidad indígena o hablen un idioma diferente al español, se les designará un traductor que les asistirá en todo momento.

II. Asistencia social, humanitaria, médica, psicológica, psiquiátrica, aparatos ortopédicos y prótesis a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley, hasta su total recuperación.

III. Oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito a través de su integración en programas sociales.

En aquellos casos en que el o los sujetos activos de los delitos formen parte de la delincuencia organizada, se deberán diseñar programas especiales que no pongan en riesgo su vida, su seguridad y su integridad, incluyendo el cambio de identidad y su reubicación.

IV. Construcción de albergues, refugios y casas de medio camino especializados para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley, donde se garantice un alojamiento digno por el tiempo necesario, asistencia material, médica, psiquiátrica, psicológica, social, alimentación y cuidados atendiendo a sus necesidades y a su evolución.

V. Garantizar que la estancia en los refugios, albergues, y casas de medio camino o en cualquier otra instalación diseñada para la asistencia y protección de las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley sea de carácter voluntario y cuenten con medios para poder comunicarse, siempre y cuando el o los sujetos activos del delito no se presuman integrantes de la delincuencia organizada y estas medidas pongan en peligro su vida, su integridad y su seguridad y las de las demás víctimas con las que comparta las medidas de protección y asistencia.

VI. Garantizar que bajo ninguna circunstancia se albergue a víctimas nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias, ni lugares habilitados para ese efecto.

VII. Garantizar protección frente a posibles represalias, intimidaciones, agresiones o venganzas de los responsables del delito o de quienes estén ligados con ellos a:

a) Las víctimas.

b) Los familiares o personas que se encuentren unidas a la víctima por lazos de amistad o de estima.

c) Los testigos y personas que aporten información relativa al delito o que colaboren de alguna otra forma con las autoridades responsables de la investigación, así como a sus familias.

d) A los miembros de la sociedad civil o de organizaciones no gubernamentales que se encuentran brindando apoyo a la víctima, sus familiares o testigos.

VIII. Medidas para garantizar a protección y asistencia, incluyendo, por lo menos, protección física, adjudicación a cargo de la Procuraduría de un nuevo lugar de residencia, cambio de identidad, ayuda en la obtención de empleo, así como aquellas medidas humanitarias que propicien la unificación familiar, también a cargo de la Procuraduría

A fin de llevar a cabo las medidas de protección antes citadas, podrá hacerse uso de los recursos del Fondo, sujetándose a las disposiciones aplicables.

Artículo 95. La Comisión fomentará acciones tendientes a fortalecer la solidaridad y prevención social del delito conforme a los siguientes criterios:

I. Sensibilizar a la población, sobre el delito de trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, los riesgos, causas, consecuencias, los fines y medidas de protección, así como los derechos de las víctimas y posibles víctimas.

II. Desarrollar estrategias y programas dirigidos a desalentar la demanda que provoca la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley.

III. Realizar campañas de información acerca de los métodos utilizados por los responsables de los delitos previsto en esta Ley para captar o reclutar a las víctimas;

IV. Informar sobre las consecuencias y daños que sufren las víctimas de la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, tales como daños físicos, psicológicos, adicciones, peligros de contagio de infecciones de transmisión sexual, entre otros.

V. Establecer medidas destinadas a proteger los derechos y la identidad de las víctimas por parte de los medios de comunicación, para que en caso de no respetar sus derechos, incurran en responsabilidad. Se exceptúa cuando la información sea en torno a los sujetos activos y las consecuencias de este delito, de forma comprometida para su prevención y no su promoción y fomento.

CAPÍTULO II

Del Programa Nacional

Artículo 96. La Comisión diseñará el proyecto del Programa Nacional, que definirá la Política del Estado Mexicano frente a los delitos previstos en esta Ley, que deberá contemplar, como mínimo, los siguientes rubros:

I. Diagnóstico de la incidencia, modalidades, causas y consecuencias y su comportamiento delictivo, así como los grupos afectados o en mayor grado de vulnerabilidad.

II. Compromisos adquiridos por el Gobierno México sobre la materia frente a la comunidad internacional.

III. Estrategias y la forma en que el Estado Mexicano se coordinará y actuará uniformemente, la distribución de competencias y las instituciones gubernamentales responsables de la prevención, protección, asistencia y persecución

IV. Elaboración de un Inventario de Recursos Existentes.

V. Protocolos de Atención para la Coordinación Interinstitucional.

VI. Ruta Crítica con tiempos, atribuciones y obligaciones.

VII. Políticas Públicas para cumplir con las Estrategias de Prevención, Protección y Asistencia y Persecución.

VIII. Normas Oficiales de Coordinación Interinstitucional.

IX. Formas y necesidades de coordinación e intercambio de información internacional y nacional.

X. Programas de Capacitación y Actualización permanente para los tres poderes y los tres órdenes de gobierno.

Artículo 97. Las autoridades judiciales y ministeriales darán a conocer a la sociedad los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la evolución nacional y estatal de los delitos previstos en esta Ley, así como su prevención, combate y sanción.

La Comisión Intersecretarial elaborará, con la información que reciba de todas las dependencias participantes de los tres órdenes de gobierno, un informe anual el cual contendrá los resultados obtenidos por el Programa Nacional.

Este informe será remitido al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y las dos Cámaras del Congreso de la Unión y se le dará una amplia difusión en los medios de comunicación en todo el territorio nacional.

Artículo 98. Corresponderá a la Comisión Intersecretarial, a la Secretaría y a la Procuraduría, en el ámbito de sus competencias, la evaluación de avances y resultados de los programas para la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas, sin perjuicio de la que las autoridades locales realicen en sus respectivas evaluaciones.

Dicha evaluación y la de las autoridades locales, serán sistemáticas y permanentes.

Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades ministeriales y judiciales, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Artículo 99. En el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan en la ejecución de los convenios y acuerdos señalados en las Fracciones VI y VII del Artículo 82 de esta Ley, intervendrán la Conferencia Nacional de Procuradores, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Intersecretarial.

Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a las bases previas en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley General de Población, y podrán suscribirse con organizaciones de la sociedad civil y la academia con los fines y criterios señalados en la fracción VII del Artículo 57 de esta Ley

CAPITULO TERCERO

De la Evaluación del Programa Nacional

Artículo 100. Sin menoscabo de lo señalado en los párrafos anteriores, las instituciones a que se refiere este artículo están obligadas a generar indicadores sobre su avance en la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de que sean sujetas a evaluación sobre la materia.

Tales indicadores serán de dominio público y se difundirán por los medios disponibles.

Artículo 101. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal responsables de prevenir, perseguir y sancionar el delito de trata de personas y demás delitos objeto de esta Ley, así como las responsables de prestar asistencia y protección a las víctimas, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del Programa Nacional, así como de los estados, municipios y del Distrito Federal, con el fin de formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la lucha por la erradicación de este fenómeno social en todas sus manifestaciones y modalidades

Estas reuniones serán presididas por la Secretaría y convocadas por la Comisión Intersecretarial.

TITULO SEGUNDO

DE LA PREVENCION DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY

CAPITULO I

De las Políticas y Programas de Prevención

Artículo 102. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de las facultades y obligaciones establecidas en esta Ley, establecerán y ejecutarán políticas, programas, acciones y otras medidas, con la finalidad de contribuir a erradicar los delitos objeto de la presente Ley.

Artículo 103. La Secretaría y sus instancias equivalentes en las entidades federativas aplicarán medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como coordinar el diseño y puesta en marcha de iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir los delitos previstos en la presente Ley.

Artículo 104. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten para la prevención de los ilícitos contenidos en esta ley incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad.

Artículo 105. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno implementarán medidas legislativas, educativas, sociales y culturales, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que provoca la trata de personas y demás delitos objeto de esta Ley.

Artículo 106. La Secretaría, adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino.

Artículo 107. La Secretaría de Seguridad Pública, adoptará las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, en los aeropuertos, en los puertos marítimos, en las garitas y puntos fronterizos y en otros lugares públicos, a fin de impedir la comisión del delito de trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley.

Artículo 108. La Secretaría de Seguridad Pública y autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus competencias, supervisarán negocios que puedan ser propicios para la comisión del delito previsto en esta Ley, realizando inspecciones en agencias de modelaje o artísticas, salas de masajes, bares, cantinas, hoteles, cines, servicio de Internet, baños públicos u otros

Para autorizar la operación de los negocios que presten servicio de Internet, deberán contar con filtros parentales y defensa contra intromisiones no deseadas.

Artículo 109. Las autoridades de procuración de justicia y policiales de los distintos órdenes de gobierno, procederán a la búsqueda inmediata de cualquier mujer, niña, niño o adolescente que le sea reportado como extraviado, sustraído o ausente, librando una alerta general a todas las instancias de procuración de justicia y policiales en todo el territorio nacional y fuera de éste, así como al Instituto Nacional de Migración y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para impedir que la persona reportada pueda ser sacada del país.

Artículo 110. Las Autoridades Municipales y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de conformidad con sus atribuciones y facultades, deberán adoptar las medidas necesarias para la inspección de las agencias de colocación, a fin de impedir que las personas que buscan trabajo, en especial las mujeres, niñas, niños y adolescentes se expongan al peligro de la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley.

Artículo 111. Ninguna dependencia gubernamental de ninguno de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como los organismos autónomos podrá publicar publicidad o inserciones pagada en los medios de comunicación masiva de cualquier índole, que incluya en sus publicaciones anuncios de contacto sexual o que promueva la prostitución y la pornografía que puede propiciar la trata de personas y demás delitos previstos en el presente ordenamiento.

Los medios que publiquen anuncios clasificados o con contenido para adultos u otro que pueda fomentar o encubrir la demanda de personas sujetas a trata deberán cumplir cuando menos con los siguientes requisitos formales y contractuales:

I. Proporcionar copia simple de los contratos que se celebren con personas físicas y morales y cuyo objeto sea la contratación de espacios publicitarios en medios impresos con contenido para adultos como en el caso de anuncios de masajes, escorts, acompañantes, edecanes, spas, prestación de servicios sexuales o cualquier otro equiparable.

II. Los contratos con personas físicas se celebrarán con la persona que se anuncie, requiriéndole copia de comprobante de domicilio e identificación oficial.

III. En los contratos que se celebren con personas morales se solicitará comprobante del domicilio del establecimiento y RFC del mismo, y los pagos deberán realizarse mediante tarjeta de crédito, transferencia electrónica o cheque.

CAPITULO II

Atención Preventiva a Zonas y Grupos de Alta Vulnerabilidad

Artículo 112. Para cumplir con lo dispuesto en el Capítulo anterior, las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y tomando en cuenta las necesidades particulares de cada localidad, llevarán a cabo las siguientes actividades:

I. Atenderán de manera especial a las localidades aisladas y zonas urbanas que se les haya identificado como potencialmente con mayor posibilidad de que su población sea víctima de los delitos previstos en esta Ley, y las que tengan mayor incidencia de estos delitos.

II. Promoverán centros de desarrollo, asistencia y demás establecimientos que apoyen en forma continua y estable a las víctimas y su reinserción segura a la vida social.

III. Otorgarán apoyos a grupos en riesgo con requerimientos específicos;

IV. Realizarán campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales, de bienestar social y sensibilización de la población sobre el problema en todas sus manifestaciones.

V. Efectuarán programas para las familias, que les permitan dar mejor atención a sus hijas e hijos en la prevención de este delito.

VI. Realizarán campañas para el registro de todas las niñas y niños que nazcan en territorio nacional, derogando las multas por registro extemporáneo, impulsando unidades móviles del Registro Civil que visiten las zonas más alejadas y aisladas del país.

La Secretaría de Educación Pública, a través de las escuelas, facilitará el registro de las niñas y los niños que intenten ser inscritos y no cuenten con acta de nacimiento.

VII. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles que se dediquen a la prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias.

VIII. Promoverán la participación de la sociedad en la prevención de este delito y en la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este Capítulo.

IX. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior.

X. Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios de prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias y posibles víctimas, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 113. El Gobierno Federal y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, en el marco de la Ley General de Desarrollo Social, llevarán a cabo programas de desarrollo local que deberán

incluir acciones de asistencia, ayudas alimenticias, campañas de salud, educación, vivienda y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en aumentar el riesgo de victimización de los delitos previstos en esta Ley.

CAPÍTULO III

De la Evaluación de los Programas de Prevención

Artículo 114. Las autoridades Federal, estatales y del Distrito Federal, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en términos de las disposiciones aplicables, estarán obligadas a generar indicadores sobre la aplicación y resultados de los programas para prevenir los delitos en materia de trata de personas, con la finalidad de que los avances puedan ser sujetos a evaluación.

Tales indicadores serán de dominio público y se difundirán por los medios disponibles.

Artículo 115. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, responsables de prevenir, perseguir y sancionar el delito de trata de personas y de prestar asistencia y protección a las víctimas, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del Programa, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la lucha por la erradicación de este fenómeno social en todas sus manifestaciones y modalidades.

Estas reuniones serán presididas por la Secretaría y convocadas por la Comisión Intersecretarial.

CAPÍTULO IV

De la Atención a Rezagos

Artículo 116. El Estado apoyará la implementación de programas en las regiones que muestren mayores rezagos en materia de prevención de delito de Trata de Personas, previa celebración de convenios.

Artículo 117. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, tomando en cuenta las necesidades particulares de cada región o localidad que en las evaluaciones de los programas muestren rezagos en la atención de estos delitos, llevarán a cabo actividades complementarias a las de prevención señaladas en el artículo 76 de esta Ley, para combatir los rezagos detectados en los ámbitos de sus respectivas competencias

TITULO TERCERO

FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO

CAPÍTULO I

Del Gobierno Federal

Artículo 118. Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en El Programa, corresponden de manera exclusiva a las Autoridades Federales las siguientes atribuciones:

I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados.

II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad erradicar los delitos previstos en esta ley.

III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;

IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos.

V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley.

VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta Ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;

VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales y la sociedad.

VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley;

IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta Ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos que las entidades federativas y municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros.

X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas.

XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales.

XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales.

XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;

XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;

XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa Nacional;

XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;

XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;

XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta Ley.

XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;

XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

CAPITULO SEGUNDO

De las Autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal

Artículo 119. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;

II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al Programa Nacional;

III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos

previstos en esta Ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;

IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta Ley;

V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley que incluyan programas de desarrollo local;

VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley.

VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales.

VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración.

IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta Ley u otros ordenamientos legales.

Artículo 120. Corresponde a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, de conformidad con esta Ley, la legislación aplicable en la materia y las políticas y programas federales, estatales y del Distrito Federal:

I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en esta Ley;

II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley;

III. Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta Ley.

IV. Detectar y prevenir la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, en esta Ley en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios.

V. Las demás aplicables sobre la materia y las que les confiera esta Ley y otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 121. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los gobiernos Federal, de las Entidades Federativas, Municipios y del Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

I. Editar y producir materiales de difusión para la prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y modalidades;

II. Promover la investigación de los delitos previstos en esta Ley, en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas.

III. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y manifestaciones;

IV. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley y en su prevención;

V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

a) Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, modus operandi, modalidad de enganche o reclutamiento, modalidad de explotación, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta ley;

b) Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

c) Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

d) Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan los fenómenos delictivos tipificados en esta Ley, así como difundir su contenido;

e) Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con organizaciones de la sociedad civil y privadas, con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos tipificados en esta Ley y los demás establecidos en otros ordenamientos.

VI. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales y de procuración de justicia desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:

- a) Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta Ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia, y
- b) Sistematizar y ejecutar los métodos de análisis de información estratégica que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación vinculados con las conductas previstas en el presente ordenamiento.
- c) Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

VII. El gobierno de cada entidad federativa, el Distrito Federal, los ayuntamientos y las Jefaturas Delegacionales podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia de esta Ley, para cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

CAPITULO TERCERO

De la Reglamentación del Programa

Artículo 122. La Procuraduría será competente para la elaboración de un programa confidencial, en los términos de la Ley de la materia, sujeto a criterios estrictos de admisión, que puede ofrecer cambio de identidad y reubicación nacional e internacional, después de la evaluación de la amenaza sobre su vida y el grado de riesgo que le represente el crimen organizado.

El ingreso a estos programas quedará condicionado a su colaboración con el sistema de justicia.

Artículo 123. Todos los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas se mantendrán estrictamente confidenciales, incluyendo los documentos que se entreguen como justificantes o comprobantes deben ser tratados con este criterio, excepto mediante orden de la autoridad responsable del Programa Federal de Protección o por orden excepcional de tribunal competente.

Las Unidades de Protección a Víctimas y Testigos deberán contar con una base de datos independiente para el registro de sus operaciones, con el objeto de garantizar los más altos niveles de seguridad y confidencialidad, que deberá contar con la capacidad de rastrear e identificar cualquier intento no autorizado para extraer información del sistema, en los términos de la normatividad aplicable.

Para garantizar la confidencialidad, se establecerán medidas altamente profesionales para la selección y reclutamiento del personal de la Unidad, quien deberá cumplir con los más altos requisitos de certificación y de esa manera prevenir la divulgación de la información relacionada con las normas y procedimientos de trabajo, el personal del programa, el paradero o la identidad de las víctimas y testigos de los delitos previstos en esta Ley.

Artículo 124. El ingreso a estos programas quedará condicionado a su colaboración con el sistema de justicia, en los términos de la ley de la materia.

Artículo 125. El Programa, deberá contemplar, como mínimo, las siguientes medidas:

I. Criterios estrictos de admisión, incluyendo una evaluación del riesgo para la población que puede significar brindar protección y reubicación a delincuentes o personas con antecedentes penales.

II. Convenio de admisión, subrayando las obligaciones de las personas que soliciten ser admitidos.

III. Procedimientos y sanciones para el caso de que el convenio sea violado por los participantes.

IV. Procedimientos en casos en que se divulgue la información confidencial de los participantes en el programa y sanciones por la divulgación no autorizada de dicha información.

V. Protección de los derechos de los terceros, incluyendo el cumplimiento de las deudas contraídas por las víctimas y testigos y cualquier acreedor alimentario no reubicado y el derecho a visitas.

Artículo 126. Para que una persona califique en este Programa, tendrá que cumplir con los siguientes requisitos:

I. Su testimonio debe ser crucial para el éxito del procedimiento penal y que dicha información no se pueda obtener de ninguna otra forma.

II. Tener un perfil psicológico que demuestre capacidad para respetar las reglas y las restricciones impuestas por el Programa.

III. Consentimiento informado de los solicitantes

La autoridad responsable deberá explicar las medidas que deberán tomarse y las limitaciones a su vida personal que, de ser aceptadas en el Programa estarán en la obligación de cumplir, así como que la aceptación obliga a la persona a respetar todas las reglas y medidas de protección emprendidas, debiéndose abstener de poner en peligro la seguridad del Programa.

IV. Evaluación de las necesidades que permita tomar una decisión válida e informada, que deberá considerar:

a) El nivel de amenaza a la vida de la persona solicitante o sus familiares en primer grado, que deberá ser amenaza de muerte.

b) Capacidad de adaptarse y resistir altos grados de estrés por encontrarse alejadas de las personas que conocen y aisladas de los lugares a los que están habituadas.

c) Que su participación en el procedimiento penal sea indispensable para el desmantelamiento de organizaciones de la delincuencia organizada.

d) Situación familiar, incluyendo, estado civil, dependientes protegidos y no protegidos, antecedentes penales del solicitante y su cónyuge.

Durante el proceso de evaluación se deberán proporcionar medidas provisionales de protección asegurándose que las víctimas no estén en el mismo lugar que los testigos.

Artículo 127. El cambio de identidad es una medida excepcional que consiste en la creación de un nuevo perfil personal, ocultando la identidad original en los términos que disponga la ley de la materia.

El cambio de identidad se aplicará sólo cuando la amenaza a la vida no se pueda evitar mediante la reubicación temporal u otras medidas.

La autoridad responsable podrá decidir cuándo emitir la nueva identidad, pero procurará hacerlo una vez que se haya concluido el proceso penal

Artículo 128. Las personas solicitantes o admitidas podrán ser rechazadas o dadas de baja del Programa por las siguientes circunstancias:

- I. Rechazo injustificable a participar en el procedimiento penal.
- II. Rechazo a aceptar los planes y condiciones de su reubicación.
- III. Incumplimiento de reglas, condiciones y obligaciones adquiridas lo que puede afectar significativamente la protección brindada.
- IV. Retiro voluntario del Programa.

CAPITULO CUARTO

Del Financiamiento a la Prevención, Sanción y Erradicación de los Delitos Previstos en esta Ley y de la Asistencia y Protección a las Víctimas, Ofendidos y Testigos

Artículo 129. El Gobierno Federal y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones de sus respectivas leyes de ingresos y decretos de egresos que resulten aplicables, concurrirán en el financiamiento de la prevención, sanción y erradicación de los delitos previstos en esta Ley y de los servicios para la asistencia y protección a las víctimas y ofendidos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa, no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades previstas en esta Ley en la propia entidad.

Los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal prestarán todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, la Auditoría Superior de la Federación verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Artículo 130. Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerán lo conducente para que cada ayuntamiento y Demarcación Territorial reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que estén a su cargo.

Artículo 131. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos anteriores, el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y el del Distrito Federal, tomarán en cuenta el carácter prioritario de la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas de este delito, para la seguridad nacional.

SEGUNDO. Se reforma el Artículo 2º Fracción VI, De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

I. a V. ...

VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Título Segundo de la Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en los casos de los artículos 36 y 39 y sus respectivas tentativas punibles.

TERCERO. Se reforma el Artículo 194, Fracción XVI del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 194. ...

I. a XV. ...

XVI. Los previstos en el Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, excepto en los casos de los artículos 36 y 39 y sus respectivas tentativas punibles;

...

CUARTO. Se reforman los artículos 85 fracción II y se y 205-bis, al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 85. No se concederá libertad preparatoria a:

I. ...

III. Delitos en Materia de Trata de Personas contenidos en el Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;

III. ...

Artículo 205-bis. Serán imprescriptibles las sanciones señaladas en los artículos 200, 201 y 204. Asimismo, las sanciones señaladas en dichos artículos se aumentarán al doble de la que corresponda cuando el autor tuviere para con la víctima, alguna de las siguientes relaciones:

a) a j)...

...

...

...

QUINTO. Se reforman los artículos 50 Bis y 50 Ter, párrafo primero y el segundo párrafo al artículo 50 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 50 Bis. En materia federal, la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada de conformidad con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de la Policía Federal, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro o la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, según corresponda.

Artículo 50 Ter. Cuando la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas, sea formulada en los términos previstos en las legislaciones locales, por el titular del Ministerio Público de alguna entidad federativa, exclusivamente se concederá si se trata de los delitos de homicidio, asalto en carreteras o caminos, robo de vehículos, privación ilegal de la libertad, secuestro o esclavitud, trata de personas o explotación, previstos en el Código Penal Federal, en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro o la Ley General para Combatir y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de éstos Delitos, respectivamente, o sus equivalentes en las legislaciones penales locales.

...

...

...

...

...

...

...

SEXTO. Se adiciona una Fracción, VI, al Artículo 51 de la Ley de la Policía Federal: para quedar como sigue:

Artículo 51. La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan:

I. a III. ...

IV. De la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159;

V. Los previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

VI. Los previstos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos;

SÉPTIMO. Se reforma el primer párrafo del Artículo 129 y se adiciona un segundo párrafo a dicho Artículo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 129. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes, que promueva la colaboración y participación ciudadana

Para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general

TRANSITORIOS

Primero. El Presente decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Tercero.- La implementación del presente decreto será con cargo a los respectivos presupuestos aprobados en las instancias de los tres órdenes de gobierno obligados a cumplir con lo establecido en el presente.

Cuarto.- El Ejecutivo Federal contará con 90 días a partir de la publicación de esta Ley para emitir el Reglamento de la misma.

Quinto.- El Ejecutivo Federal contará con 60 días para modificar o adaptar el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estas Delitos, con las disposiciones de esta Ley.

Sexto.- La Procuraduría General de la República y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de los estados y del Distrito Federal, contarán con un término improrrogable de 90 días para la instalación y puesta en marcha de la Coordinación Especializada y las Fiscalías a que se refiere la presente Ley.

Séptimo.- La Secretaría de Gobernación garantizará la continuidad en el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, como lo ha hecho hasta la fecha, invitando a participar a los nuevos integrantes que esta Ley establece en un término perentorio de 60 días, para darle continuidad a los trabajos de dicha Comisión, debiendo realizar las modificaciones necesarias para dar cumplimiento con este ordenamiento jurídico.

Octavo.- La Secretaría de Gobernación deberá emitir los lineamientos para la vigilancia y monitoreo de los anuncios clasificados en un plazo no mayor a 90 días hábiles posteriores a la publicación de este Decreto.

Noveno.- La presente Ley deroga los delitos objeto de la misma, en el Código Penal Federal y leyes federales.

Décimo.- Los Congresos de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente a la presente Ley.

Décimo primero.- Las disposiciones relativas a los delitos a que se refiere esta Ley previstas tanto en el Código Penal Federal como en los Códigos Penales locales vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Así mismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos.

Décimo segundo.- En los lugares en que se encuentre en vigor el sistema procesal penal acusatorio, de conformidad con el artículo transitorio segundo del decreto de reforma constitucional publicado el día 18 de junio de 2008, se aplicará las reglas previstas para la investigación de los delitos objeto de la presente Ley.

Décimo tercero.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá publicar los lineamientos mínimos señalados en los artículos 60 y 61 en un plazo no mayor a 240 días naturales tras la publicación de este Decreto.

Décimo cuarto. La Procuraduría General de la República, a través de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, contará con una Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de esta Ley, cuando sean cometidos por la delincuencia organizada, que contará con Fiscales, Ministerios Públicos y policías ministeriales especializados, los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Esta Coordinación General se integrarán con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función.

La Procuraduría General capacitará personal en materia de planeación de investigación de los delitos previstos en esta Ley.

Para ingresar y permanecer en la Coordinación General será necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Tener acreditados los requisitos de ingreso y permanencia, de conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- II. Tener el perfil que establezca la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia;

III. Aprobar los cursos de capacitación y de actualización que establezca la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia y

IV. Contar con la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los casos concretos que lo requiera la institución en la que preste o pretenda prestar sus servicios.

V. Asumir el compromiso de sujetarse a vigilancia no intrusiva, por la autoridad competente, en cualquier tiempo de su servicio y dentro de los cinco años posteriores a la terminación del servicio y de presentarse a rendir información o a la realización de exámenes de control de confianza cuando sean requeridos, mismos que deberá acreditar para continuar en el servicio.

La Coordinación General Especializada de investigación tendrá las siguientes facultades:

I. Solicitar que se le brinde atención médica, psicológica y jurídica a las víctimas de las conductas previstas en esta Ley;

II. Recibir, por cualquier medio, las denuncias sobre los delitos e iniciar la investigación;

III. Utilizar las técnicas de investigación previstas en esta Ley y en los demás ordenamientos aplicables;

IV. Vigilar, con absoluto respeto a los derechos constitucionales, a las personas respecto de las cuales se tenga indicios de que se encuentran involucradas en los delitos previstos en esta Ley;

V. Sistematizar la información obtenida para lograr el rescate de las víctimas y la detención de los probables responsables;

VI. Solicitar a personas físicas o morales la entrega inmediata de información que pueda ser relevante para la investigación del delito o el rescate de las víctimas;

VII. Proponer políticas para la prevención e investigación de las conductas previstas en esta Ley;

VIII. Proponer a sus superiores jerárquicos, la celebración de convenios con las empresas de telecomunicaciones para la obtención de datos adicionales contenidos en la base de datos prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y sobre el uso de las mismas;

IX. Utilizar cualquier medio de investigación que les permita rescatar con vida a la víctima, identificar y ubicar a los presuntos responsables, y cumplir con los fines de la presente Ley, siempre y cuando dichas técnicas de investigación sean legales y con pleno respeto a los derechos humanos, y

X. Las demás que dispongan otros ordenamientos jurídicos

Décimo quinto. Las procuradurías de las entidades federativas deberán crear y operar fiscalías especializadas para la investigación de las conductas previstas en esta Ley, que contarán con Ministerios Públicos y policías especializados, los recursos humanos, financieros y materiales que

requieran para su efectiva operación. Estas unidades se integrarán con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función.

Las procuradurías de las entidades federativas y el Distrito Federal capacitarán a su personal en materia de planeación de investigación.

Para ingresar y permanecer en las fiscalías especializadas en la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley será necesario cumplir con los requisitos previstos en el artículo transitorio anterior.

Las Fiscalías Especializadas de investigación, en el ámbito de sus competencias, tendrán las facultades que se señalan en el artículo transitorio anterior para la Coordinación General de la Procuraduría.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los veintinueve días del mes de febrero de 2012.

La Comisión de Derechos Humanos

Diputados: Manuel Cadena Morales (rúbrica), presidente; Sabino Bautista Concepción (rúbrica), Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Clara Gómez Caro (rúbrica), Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbrica), Rosi Orozco (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz, secretarios; Velia Idalia Aguilar Armendáriz, María del Rosario Brindis Álvarez, Yulenny Guylaine Cortés León, Sami David David, Margarita Gallegos Soto, Celia García Ayala (rúbrica), Lizbeth García Coronado (rúbrica), Diana Patricia González Soto (rúbrica), María del Carmen Guzmán Lozano, Héctor Hernández Silva (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha, Salma Meza Manjarrez (rúbrica), Yolanda del Carmen Montalvo López (rúbrica), Aránzazu Quintana Padilla, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún (rúbrica), Florentina Rosario Morales (rúbrica), Jaime Sánchez Vélez (rúbrica), María Sandra Ugalde Basaldúa (rúbrica), Guadalupe Valenzuela Cabrales (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica).

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García, Miguel Ernesto Pompa Corella, Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente, Ezequiel Rétiz Gutiérrez, Olga Luz Espinosa Morales (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo, secretarios; María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa, Leonardo Arturo Guillén Medina (rúbrica), Mercedes del Carmen Guillén Vicente (rúbrica), Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja, Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes, Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez (rúbrica), Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Josué Cirino Valdés Huevo (rúbrica), Alma Carolina Viggiano Austria, Pedro Vázquez González (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez.

Opinión de impacto presupuestario que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en relación a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, Federal de Procedimientos Penales, y Civil Federal, así como de las Leyes Federal contra la Delincuencia Organizada, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Policía Federal, Federal de Telecomunicaciones, y General del Sistema Nacional de Seguridad, presentada por la diputada Rosi Orozco y suscrita por legisladores de los diversos grupos parlamentarios

COMISIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE JUSTICIA:

A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, le fue turnada para su opinión la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; Abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y Reforma Diversas Disposiciones de los Códigos Penal Federal, Federal de Procedimientos Penales, y Civil Federal, así como de las Leyes

Federal Contra la Delincuencia Organizada, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Policía Federal, Federal de Telecomunicaciones, y General del Sistema Nacional de Seguridad, presentada por la Diputada Rosi Orozco del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Esta Comisión, con fundamento en los artículos 39, numerales 1 y 2 fracción XXVIII; 45, numeral 6, incisos e), f) y g), y 49, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como con base en los artículos 18, párrafo tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y los artículos 67, fracción II y 69 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocó al estudio y análisis de la Iniciativa anteriormente descrita al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

I. Con fecha 3 de agosto de 2011, la Diputada Rosi Orozco del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrante de la LXI Legislatura, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; Abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y Reforma Diversas Disposiciones de los Códigos Penal Federal, Federal de Procedimientos Penales, y Civil Federal, así como de las Leyes Federal contra la Delincuencia Organizada, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Policía Federal, Federal de Telecomunicaciones, y General del Sistema Nacional de Seguridad.

II. En esa misma fecha el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha Iniciativa a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, con opinión de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública, para efectos de su estudio y dictamen correspondientes.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados tiene el propósito de crear el marco legal que permita generar políticas y procedimientos eficaces para prevenir este delito, tipificarlo, perseguirlo y sancionarlo; para prestar atención, protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos; para tener una distribución clara de facultades y competencias de los tres órdenes de gobierno y sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil; así como el financiamiento de las acciones y reglas básicas de equidad. La iniciativa, además de reformar diversas disposiciones de Códigos y Leyes Federales, abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Además de centrarse en el delito de Trata de Personas, busca asociar a éste otros delitos como la Esclavitud, la Explotación, Corrupción de Menores, Pornografía, Turismo Sexual Infantil y Encubrimiento.

CONSIDERACIONES

Para la elaboración de la presente opinión, con fundamento en el tercer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el numeral 3 del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se solicitó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, mediante oficio de fecha 30 de septiembre de 2011, *la valoración del impacto presupuestario de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; Abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y Reforma Diversas Disposiciones de los Códigos Penal Federal, Federal de Procedimientos Penales, y Civil Federal, así como de las*

Leyes Federal Contra la Delincuencia Organizada, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Policía Federal, Federal de Telecomunicaciones, y General del Sistema Nacional de Seguridad, misma que esta Comisión recibió el 24 de noviembre de 2011, por dicho Centro, y que sirve de base para dicho documento.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con fundamento en la valoración de impacto presupuestario emitida por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y del análisis realizado a la Iniciativa en comento, observa que existen tres aspectos que pueden implicar un impacto presupuestario en el mediano y largo plazo: Incrementar la pena por el delito de trata de personas de 12 a 40 años, representa una carga presupuestal de 5 millones 764 mil 673 pesos por cada interno durante los 28 años adicionales de pena, lo que equivale a un impacto presupuestario de 195 millones 998 mil 902 pesos, distribuido entre los próximos 28 años, derivado de las averiguaciones consignadas estimadas. Por su parte, la creación del Fondo para la Atención de Víctimas (Art. 48), que busca indemnizar a víctimas de otros países, así como el establecimiento de un fondo concurrente entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas (Art. 97), cuya finalidad será combatir los delitos en materia de trata de personas, sí implicarán un impacto presupuestario; sin embargo, no es posible estimarlo, ya que los requerimientos presupuestarios del primero se definirán en el reglamento que derive de la Ley en caso de ser aprobada, y el monto al que ascenderá el segundo no se puede precisar, toda vez que el Artículo 97 es muy general y no establece responsabilidades presupuestales específicas.

Por lo anteriormente expresado, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emite la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERO. La Iniciativa con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; Abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y Reforma Diversas Disposiciones de los Códigos Penal Federal, Federal de Procedimientos Penales, y Civil Federal, así como de las Leyes Federal contra la Delincuencia Organizada, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Policía Federal, Federal de Telecomunicaciones, y General del Sistema Nacional de Seguridad, presentada por la Diputada Rosi Orozco del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, **sí implica un impacto presupuestario de al menos 195 millones 998 mil 902 pesos.**

SEGUNDO. La presente Opinión se formula, solamente en la materia de la competencia de esta Comisión.

TERCERO. Remítase la presente Opinión a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia para los efectos legales a que haya lugar.

CUARTO. Por oficio, comuníquese la presente Opinión a la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, para su conocimiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de noviembre de 2011.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Diputados: Jesús Alfonso Navarrete Prida (rúbrica), presidente; Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, Felipe Enríquez Hernández (rúbrica), Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Juan Alberto Lastiri Quirós, Rolando Rodrigo Zapata Bello, Julio Castellanos Ramírez (rúbrica), Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica), Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva, Vidal Llerenas Morales (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez (rúbrica), Pedro Vázquez González (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari, Pedro Jiménez León (rúbrica), secretarios;

Cruz López Aguilar (rúbrica), David Penchyna Grub, Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Noé Fernando Garza Flores, Agustín Torres Ibarrola (rúbrica), Gabriela Cuevas Barron, Enrique Octavio Trejo Azuara, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Francisco Javier Orduño Valdez, J. Guadalupe Vera Hernández, Marcos Pérez Esquer (rúbrica), Georgina Trujillo Zentella (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, Silvio Lagos Galindo (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas, Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), María Esther Sherman Leañó (rúbrica), Rodrigo Reina Liceaga (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga (rúbrica), Roberto Albores Gleason (rúbrica), Mario Alberto Becerra Poceroba (rúbrica), Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica), Rigoberto Salgado Vázquez, Ángel Aguirre Herrera, Claudia Anaya Mota (rúbrica), Emiliano Velázquez Esquivel, Juanita Arcelia Cruz Cruz (rúbrica), Rafael Pacchiano Alamán (rúbrica).

Opinión que emite la Comisión de Puntos Constitucionales en relación con la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Civil Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, presentada por legisladores de diversos grupos parlamentarios el 17 de agosto de 2011

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 67, fracción II, 69, numerales 1 y 2, 149, fracción II, 157, fracción IV, y 158, fracción IX, del Reglamento de la Cámara de Diputados, emite opinión al tenor del siguiente

I. ANTECEDENTE LEGISLATIVO

1.- El 3 de agosto de 2011, Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, del Código Civil Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la Iniciativa a las Comisiones Unidas Justicia y de Derechos Humanos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Posteriormente, el 17 de agosto de 2011, la Presidencia de la Mesa Directiva, modificó el trámite dictado a la Iniciativa, para quedar como sigue: *“Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, para dictamen y a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión”*:

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En lo sustancial la Iniciativa señala lo siguiente:

La Iniciativa de los Diputados de Diversos Grupos Parlamentarios, expone que la Trata de Personas y la Esclavitud, son dos figuras indisolubles y complementarias que constituyen delitos aberrantes,

que a su vez representan gravísimas violaciones de los Derechos Humanos y producen efectos degradantes para la dignidad, salud física y mental de las personas.

El delito de Trata de Personas es producto de un sistema económico perverso y excluyente que afecta, sobre todo a los sectores sociales más vulnerables, ya que se aprovecha de condiciones de pobreza, déficits educativos y culturales de entornos con limitaciones severas de oportunidad; la explotación de las víctimas puede ser con fines sexuales, laborales, de servidumbre y para tráfico de órganos o tejidos que adoptan formas variadas, las cuales no respetan género ni edad, como prostitución forzada, pornografía, turismo sexual, pedofilia; matrimonios forzados, adopción fraudulenta; explotación en la industria de la construcción, fábricas, minas, laborales, agrícolas, pesca, trabajo doméstico, mendicidad; leva de soldados cautivos; extracción de órganos para su venta, embarazos forzados, vientres de alquiler.

En México, dado a sus condiciones territoriales y al tránsito de migrantes regulares e irregulares, se ha incrementado de manera importante la Trata de Personas convirtiéndose en el segundo país que más víctimas de trata provee a Estados Unidos y el principal consumidor mundial de personas en situación de Trata; sin embargo, aún en el marco jurídico nacional tres Estados no tienen este delito contemplado, lo cual, obliga como legisladores a reflexionar en torno a las circunstancias que impiden avanzar en la lucha de este fenómeno y las que impiden o dificultan a los operadores jurídicos la aplicación de las leyes.

Por lo antes expuesto, la Iniciativa en comento propone como aspectos centrales:

- Abrogar la actual Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de personas, la cual tiene insuficiencias, así como lagunas evidentes que la hacen prácticamente inaplicable y en sustitución expedir una Ley General en la materia.
- Incluir en dictamen los Delitos de Trata de Personas, así como incluir los relativos a: Esclavitud, Explotación, Corrupción de Menores, Pornografía, Turismo Sexual infantil y Encubrimiento, mismos que hoy en día, no se encuentran tipificados o algunos, de forma ineficiente.

III.- CONSIDERACIONES

En numerosos países incluyendo México, los crímenes más graves permanecen impunes. Las víctimas no se atreven a hablar; los autores no son perseguidos o no son encontrados; las autoridades no tienen voluntad o no son capaces de asegurar la justicia. La impunidad trae graves consecuencias: permite a los autores creer que se escaparán de las consecuencias de sus actos, ignorar la angustia de las víctimas y cometer los crímenes. La impunidad trastoca las instituciones de los Estados y desconoce los valores humanos.

En estas épocas, la impunidad y la democracia son incompatibles pues la omisión de investigar, enjuiciar y juzgar a los responsables por violaciones a los derechos humanos, no forman parte de esta sociedad globalizada ni de esta LXI Legislatura.

En los primeros tiempos del siglo XXI y en las últimas décadas del siglo pasado, se han gestado cambios fundamentales en el mundo, la globalización económica no sólo genera nuevas determinaciones de soberanía de los pueblos, sino también diversos procesos sociales. Dentro de éstos destaca la inseguridad pública que produce la violencia social.

Las sociedades modernas han hecho cada vez más complejas las relaciones entre los individuos, uno de los resultados de este nuevo tipo de relaciones, ha sido la agudización de problemáticas específicas producto de las condiciones materiales de existencia. Algunos de los problemas más agudos a los que se enfrentan las ciudades modernas, son los de las conductas llamadas “antisociales”, que dañan en cierto grado la armonía deseada en las sociedades.

La seguridad es una condición humana indispensable, que permite la sobrevivencia de los ciudadanos y a la cual, las sociedades han respondido generando mecanismos institucionales para salvaguardarla. El origen de la palabra seguridad proviene de *securitas*, que deriva de *securus* que en general significa “estar libre de cuidados”. Esta noción fue convirtiéndose en una meta de alcances utópicos, pero en su defecto, la viabilidad de atacar la inseguridad pública se materializa como un bien indispensable para la vida.

En diversas etapas de la evolución de las sociedades humanas se instrumentaron acciones concretas para combatir la inseguridad ciudadana.

Nuestras raíces desde la colonización española bajo la presencia y anuencia de la Iglesia Católica, se han identificado con el sufrimiento de vejaciones, que hasta después de arduas luchas se logró la independencia y dio inicio a un lento proceso de transformación de esa situación de esclavitud. Han pasado más de quinientos años desde que nuestro país inició en su vida independiente, sin embargo, aún permanecen vestigios de trescientos años de sometimiento y dominación. Ante esta ecuación y dentro de un marco de globalización, la violencia enmarca y estructura el binomio inseguridad-criminalidad.

La violencia social y sus diversas manifestaciones suceden en un contexto histórico-social y su causalidad es de origen multidisciplinario, desde un sentido jurídico, la violencia está asociada con transgresiones a la ley y los acontecimientos violentos encuentran hechos criminales, que a su vez, inciden en las relaciones sociales de los implicados y en la vida socioeconómica del entorno de su vida.

Al centrar nuestra atención en la problemática actual de nuestro país, observamos un sistema de administración de justicia disfuncional; una política económica incapaz, de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría; una creciente inseguridad individual y colectiva asociada a la delincuencia; una corrupción administrativa envolvente; la falta de opciones y alternativas válidas de superación para jóvenes y adultos; la carencia de atención a los elementos estructurales básicos de la sociedad: la familia, los valores ético-morales del Estado, entre otros.

Poco podríamos hacer si seguimos centrando nuestros estudios en factores criminógenos históricos específicos. Ello sólo permite un acercamiento a la problemática implícita en estos sin tener ninguna incidencia en la generación de obstáculos que impidan la comisión de delitos. De esta manera se obvia la complejidad del sistema al cual pertenecen, negando su realidad dinámica-relacional emergente. El delito es un fenómeno social y expansionista.

Las decisiones en materia de prevención de la criminalidad han resultado parceladas, entendiéndose fundamentalmente la función de prevención como la formación y capacitación de distintos grupos de la población en determinadas áreas: alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar, violación, autoprotección, seguridad vecinal, información preventiva general, entre otros, a fines de que puedan propiciar un crecimiento armónico y ser agentes multiplicadores en materia preventiva. Los cambios no han sido generados, encontrándonos ante un sentido desbordamiento de la violencia, delincuencia e inseguridad, que se integran a la vida diaria del individuo como otro

elemento frustrante que se le impone, hasta el punto de sentirse indefenso e impotente de hacer algo para detener su acción siendo susceptible de ser víctima de cualquier hecho delictivo.

Acciones tomadas al azar, incoordinadas entre los organismos competentes, carentes de sustentación científica y la subjetividad de quienes se encargan de la política antidelictiva, han marcado pauta en la prevención del delito en nuestro país.

Hoy día, resulta necesario orientar la política criminal hacia una visión social integral que reemplace una corriente represiva que ha dominado todo su alcance.

Debe plantearse la necesidad de crear, realmente, una política criminal de prevención social del delito, con base a la intervención del Estado en las áreas críticas de la sociedad, en las que se ven, se estén dando o se prevean, que se darán las condiciones o factores sociohistóricos determinantes de la criminalidad generándose así una política criminal de la prevención que supere el mito de la criminología y de la política criminal tradicional, defensoras y punitivas que se abra a las políticas alternativas de naturaleza antidelictiva.

En este sentido, ésta Comisión consiente de la importancia que reviste esta Ley General, coincide en que la trata de personas en sus diversas modalidades es un delito grave que debe combatirse a través del perfeccionamiento de la Ley previendo las distintas formas que el delincuente encuentra como grupo o en forma individual. Por ello, la legislación especial que ahora se presenta cubre todas las figuras jurídico penales en esta materia derivadas de la delincuencia organizada y desorganizada y por ende, da la pauta para que los tres niveles de gobierno con instrumentos jurídico sólidos actúen contra este doloroso delito que afecta a las familias mexicanas.

El combate a la trata de personas y específicamente de mujeres, requiere un enfoque multidimensional y una participación activa de varias instituciones federales, estatales y municipales conjuntamente con la sociedad civil.

La comunidad internacional alarmada por el incremento mundial en este delito ha puesto todo su interés para definir y tipificar el fenómeno de la trata de personas, por ello ha llevado a cabo importantes procesos internacionales, como son:

- La Conferencia de Derechos Humanos en Viena, Austria en 1993;
- En 1995, la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, en Beijing, China;
- En 1996, por iniciativa de la Relatora de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres, se realiza el primer diagnóstico mundial sobre el tema de la trata;
- De 1997 a 2000, en Viena, Austria, se llevaron a cabo los trabajos preparatorios para la Convención Contra el Crimen Organizado Transnacional y el Protocolo contra la Trata;
- En diciembre de 2000, en Palermo, Italia, en el marco de la Conferencia Mundial convocado por la ONU, se llevó a cabo por 147 países la firma de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus dos protocolos complementarios, el primero de ellos, contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el segundo, contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire;

- El 29 de septiembre de 2003, entró en vigor la Convención de Naciones Unidas más conocida como la Convención de Palermo.

México, adoptó esa Convención el 15 de diciembre de 2000; fue aprobada por el Senado el 22 de diciembre de 2002 y ratificada el 4 de marzo de 2003.

En efecto, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es considerada como uno de los instrumentos que pueden tener mayor eficacia respecto de las medidas que en el marco de la cooperación internacional, se pueden implementar para combatir la delincuencia organizada, así como sus protocolos, fundamentalmente por lo que toca a la definición de los delitos, su carácter transnacional, la cooperación internacional y el respeto a la soberanía, dentro de un marco de observancia estricta a los derechos humanos, principalmente por cuanto se refiere a las directrices que deben seguir los Estados parte para proteger y salvaguardar las garantías fundamentales de las víctimas.

En este sentido, es de importancia y trascendencia para ésta Comisión hacer un análisis exhaustivo del contenido del Primer Protocolo que se ocupa específicamente del tema materia de esta resolución.

Protocolo I: trata de personas, especialmente mujeres y niños.

En su primer artículo se determina que este Protocolo, se interpretará conjuntamente con la Convención y que las disposiciones de ésta también se le aplicarán, a menos que en él se disponga otra cosa (Art. 1-2). Su finalidad consiste en: a) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) proteger y ayudar a las víctimas de la trata, respetando plenamente sus derechos humanos, y c) promover la cooperación entre los Estados parte para lograr esos fines.

De acuerdo con este Protocolo, por “trata de personas” se entiende “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”, lo que incluye “la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

La cooperación de los Estados parte en esta materia está prevista en el artículo 9, numerales 4 y 5:

4. Los Estados parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.
5. Los Estados parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Los alcances del Protocolo son congruentes con la Ley que se dictamina y con los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, pues en dichos instrumentos se contienen los siguientes elementos:

México expedirá como compromiso internacional una Ley General que penaliza la participación de grupos del crimen organizado, incluyendo corrupción, lavado de dinero, y obstrucción de la justicia;

En los instrumentos jurídicos se establece la prevención y el combate a la trata de personas, prestando esencialmente atención a las mujeres, los niños y las niñas;

Así también, la protección y ayuda a las víctimas del delito, respetando irrestrictamente sus derechos humanos.

En suma, esta Ley prevé en su contenido el combate sin tregua a este flagelo social, en los siguientes puntos generales:

- La definición de trata de personas;
- La diferenciación entre “trata” y “tráfico”;
- La acepción de quiénes son los tratantes, sujetos activos del delito;
- La víctima como sujeto pasivo;
- Los mecanismos que utilizan los tratantes para someter a las víctimas;
- Impacto y consecuencias para las víctimas de la trata en las sociedades;
- Protección y asistencia a las víctimas de trata;
- Política de prevención para la trata de personas;

Adicionalmente a lo antes señalado, existen diversos instrumentos internacionales relacionados para combatir la trata de personas y sus diversas modalidades:

- Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, Firmado en París el 4 de Mayo de 1910, Enmendado por el Protocolo Firmado en Lake Succes, Nueva York, el 4 de Mayo de 1949. Convención sobre la Esclavitud (1926).
- Convención Complementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, Comercio de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956).
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final.
- Protocolo opcional para la Convención de los Derechos del Niño sobre Venta de Menores, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil.

- Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.
- Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños(as), complementando la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional [adoptada en Octubre de 2000, abierta para firmas en Diciembre 2000].

Resulta evidente, que la comunidad internacional ha trabajado para generar las herramientas jurídicas necesarias a fin de combatir la trata de personas y todas las posibles modalidades del delito, los cuales, sirven como fuente inspiradora, a efecto de construir una ley contra el delito de trata de personas, lo mejor elaborada posible, que atienda y sancione las realidades imperantes.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la UNICEF, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para la violencia contra las mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones, han adoptado definiciones sobre la Trata de Personas, que la reconocen como un problema de Derechos Humanos.

Cabe destacar, la definición de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que la explica como: "...el reclutamiento, el transporte, el traslado o albergue, o el recibo de cualquier persona bajo la amenaza o el uso de la fuerza o mediante raptó, fraude, engaño, coerción o abuso de poder para propósitos de esclavitud, trabajo forzado (incluso la servidumbre forzada o el cautiverio por deuda) y la servidumbre".

Tal definición, complementa la descripción del delito de trata de personas en sus diversas modalidades, tanto en su ejecución, así como la participación de diversos agentes.

La Trata de Personas en Derecho Comparado

Además de hacer una revisión en el derecho internacional, los integrantes de esta comisión, consideran importante elaborar un estudio en derecho comparado, sobre los tipos penales relativos a la trata de personas en diversos países:



El ejercicio antes elaborado, nos permite afirmar que el delito de trata de personas es una conducta que agrupa diversas modalidades las cuales se deben prever al momento de la elaboración del tipo penal.

Antecedentes en México sobre la Trata de Personas.

México ha representado un territorio de origen, tránsito y destino de flujos de migrantes regulares e irregulares, siendo estos últimos, las personas con más situación de vulnerabilidad, quedando expuestas a la explotación sexual y laboral. Esta circunstancia, ha encontrado un campo fértil en los grupos sociales más desprotegidos y vulnerables en términos sociales, culturales, económicos, edad y género.

En nuestro país, el primer antecedente normativo en materia de trata de personas, fue la reforma del artículo 207 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de Fuero común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, que a la letra decía:

“Artículo 207. Comete el delito de lenocinio: Toda persona que sin autorización legal, habitual o accidentalmente explote el cuerpo de la mujer por medio del comercio carnal, se mantiene de este comercio u obtiene de él un lucro cualquiera.”

Posteriormente, el 13 de enero de 1984, únicamente se incorpora al citado ordenamiento, el “Libro Segundo, Título Octavo, Capítulo Tercero”, que incluía los delitos de “Trata de Personas y Lenocinio”, sin que para ello se haya hecho referencia al concepto y penalidad del ilícito citado en primer término, sin embargo, a ello y en esa misma fecha se incorpora el artículo 205 como ilícito de Corrupción de Menores en el tenor siguiente:

“Artículo 205. Al que promueva, facilite, consiga o entregue a una persona para que ejerza la prostitución dentro o fuera del país, se le impondrá prisión de 6 meses a 6 años y hasta 500 días multa.

Si se emplease violencia o el agente se valiese de una función pública que tuviere, la pena se agravará hasta en una mitad más.”

En este contexto, el Código Penal vigente en esa época, no contempló la figura delictiva de la trata de personas, no fue sino hasta, el 27 de noviembre de 2007, que se publicó en Diario Oficial de la Federación, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, ley cuyo objeto es la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.

Lamentablemente en México, existe gran disparidad entre los diferentes ordenamientos legales en la materia, por lo que hace a la tipificación de este tipo penal, esta circunstancia ha originado que exista una dificultad para acreditar los medios comisivos que exige el delito.

Aunado a ello, los paupérrimos resultados que como país se han tenido en la lucha contra la Trata de Personas y el crecimiento de este flagelo, evidencian el problema de que un delito tan grave sea regulado de manera tan diversa en los diferentes ordenamientos penales del país.

Tales circunstancias, sirvieron de motivo para que el Constituyente Permanente, impulsara una reforma constitucional, la cual tiene como principal fin establecer un correcto ordenamiento en la materia, que castigue y atienda este fenómeno de manera integral, por ello, se vio reflejado en una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 14 de julio del 2011, mediante Decreto por el que se reformaron los artículos 19, párrafo segundo; 20, fracción V, del apartado C y 73, primer párrafo de la fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante resaltar, que en tal decreto, el artículo Transitorio Segundo establece lo siguiente: “*El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.* “

Esto es, la reforma constitucional obliga a que dentro del término señalado se expida la respectiva ley reglamentaria, misma que se propone en las Iniciativas materia del presente dictamen.

No pasa desapercibido que se ha pretendido atacar este flagelo, sin embargo y como se señala en la exposición de motivos, las disposiciones legales existentes no han sido suficientes, generando con ello la necesidad de crear un cuerpo normativo acorde a la realidad que impera en el país, sobre todo atendiendo a las diversas modalidades del delito.

Es evidente, la problemática para nuestro país ha alcanzado niveles preocupantes, las estadísticas lo reafirman, por lo menos 20 mil mujeres, hombres, niños y niñas, han sido víctimas de trata de personas en México en los últimos 15 años, aunque esta cifra puede ser mayor debido a la falta de denuncia, afirmó Helene le Goff, investigadora de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Aseguró que siete de cada diez víctimas de este delito sufren trata laboral; que el 48 % son enganchadas por personas conocidas, y el 5.5. % son resultados por miembros del crimen organizado.

Una vez analizado el Derecho Internacional, el Derecho Comparado y los antecedentes en México, los integrantes de ésta Comisión que emite opinión, entran al estudio de la iniciativa señalada en el apartado respectivo.

El proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados, se conforma por 99 artículos que se dividen en Dos Libros; de lo sustantivo; de la Política del Estado, mismos que se explican a continuación:

Libro Primero, De lo sustantivo

En este libro se contienen lo relativo a criterios de interpretación, definiciones y los elementos jurídicos básicos necesarios, con el objeto de que no existan lagunas jurídicas que impidan la efectiva aplicación de la ley, generando con ello, certeza jurídica a las víctimas.

Además, se establecen los tipos penales relativos a la trata de personas, en sus diversas modalidades:

- **Delito de trata de personas.**
- **Delito de esclavitud.**
- **Delito de explotación laboral.**
- **Delito de corrupción de menores.**
- **Delito de pornografía infantil.**
- **Delito de turismo sexual infantil.**
- **Otros delitos relacionados.**

• **Delito de encubrimiento.**

Adicionalmente en este Libro, se expresan las reglas a efecto de cumplir con la garantía constitucional de protección a las víctimas, así como los mecanismos necesarios para preservar la integridad de la víctima u ofendido.

Dentro de las innovaciones de la ley se encuentran los apartados de fondo de indemnización a las víctimas así como un capítulo especial para la reparación del daño, y dos delitos relativamente nuevos como lo son la sanción al consumo y la promoción mediante medios electrónicos impresos o cibernéticos.

Libro Segundo, De la Política de Estado

En este Libro se cubre los aspectos de coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como las reglas de políticas públicas para combatir la trata de personas.

Es importante señalar que se prevé un título de reglas de prevención, en el cual tienen como objeto erradicar el delito.

Como se mencionó anteriormente, en México existe una Ley relativa a la materia de trata de personas, por tanto se hace necesario puntualizar las diferencias entre la ley vigente y el proyecto de ley que se analiza, por ello, se elabora el comparativo siguiente:



En suma, la actual Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas no cumple con los protocolos internacionales, ni satisface las necesidades de la sociedad, en el sentido de contar con herramientas jurídicas eficaces, que permitan responder de forma oportuna en la defensa de los derechos de la sociedad y muy en lo particular de las víctimas del delito de trata de personas o de aquellos que están en circunstancias de vulnerabilidad ante este flagelo.

Del proyecto de ley, se advierten los siguientes cambios a la legislación actual y que se constituye en un avance jurídico trascendental en la materia:

- a) Se establece una correcta coordinación entre la Federación y los Estados, para la persecución del delito de Trata de Personas.
- b) En el proyecto de ley, se abarcan las diversas modalidades del delito de Trata de Personas.
- c) Se incrementan las penas a quienes incurran en las conductas tipificadas.
- d) Se amplían las características de los sujetos pasivos de este delito.
- e) Se prevé la reparación del daño para la víctima en un aspecto jurídico amplio.
- f) Se prevén mecanismos mucho más eficaces para la protección de las víctimas.
- g) Se cumplen los protocolos internacionales en materia de prevención y trata de personas.

h) Prevé las sanciones establecidas para los delitos relacionados, tales como consumo y publicidad, sin atentar contra los derechos de libertad de imprenta y similares.

Además, el proyecto de ley cumple con tres componentes fundamentales para combatir este delito sobre la Trata de Personas, los cuales son:

1. Se sancionan las actividades de captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas.
2. Se prevé la utilización de medios tales como: amenaza o uso de la fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga .autoridad sobre otra con fines de explotación.
3. Queda establecido en este delito el propósito o fin, de explotación, ya sea mediante la prostitución u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos, es decir, rompe con la creencia de que la trata de personas, sólo tiene como fin, la explotación sexual.

En este contexto, esta Comisión de Puntos Constitucionales considera, que la ley sujeta a opinión, satisface plenamente la intención legislativa del constituyente permanente, así como el contenido de los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, respecto del combate al delito de trata de personas.

Esta Ley General que se propone para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados, constituye un nuevo reto que se suma y articula a demandas aún no satisfechas, que reclaman imaginación y capacidad para proponer soluciones de fondo en la erradicación de este delito en todas sus modalidades.

Con independencia de lo anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales considera que la parte más importante en la prevención del delito de trata, estriba principalmente en culturizar a los mexicanos a través de las instituciones educativas en todos sus niveles, con relación a los delitos que enfrentan y que se relacionan con el de trata de personas, de acuerdo a la evolución de la delincuencia organizada.

IV. OPINIÓN.

ÚNICO . Por las consideraciones antes vertidas, la Comisión de Puntos Constitucionales emite opinión en sentido positivo a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata De Personas; y Reforma Diversas Disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, del Código Civil Federal, de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, Presentada por Legisladores de Diversos Grupos Parlamentarios, en materia de Trata de Personas.

Palacio Legislativo, a 4 de noviembre de 2011.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Alejandro Encinas Rodríguez (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez, Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica), Rafael Pacchiano Alamán, Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; José Luis Jaime Correa, Indira Vizcaino Silva, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello, Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, Justino Eugenio Arraiga Rojas (rúbrica), Jorge Rojo García de Alba, Fernando Ferreyra Olivares (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rafael Rodríguez González, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbrica), Maricarmen Valls Esponda (rúbrica), Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz (rúbrica), Laura Viviana Agundiz Pérez (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL, Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

A la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión fue turnada para dictamen la minuta regresada por la Cámara de Senadores con relación a la similar enviada por la de Diputados correspondiente a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presentada por los diputados Enoé Uranga Muñoz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y Rubén Ignacio Moreira Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el 9 de marzo de 2010.

La Comisión de Seguridad Social de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le confieren la atribución de dictaminar nuevamente la minuta procedente del Senado de la República una vez turnada a ella por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, es competente para continuar el proceso legislativo señalado en el inciso e) del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que una vez analizada somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente dictamen, que incluye proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

Antecedentes

I. Con fecha 9 de marzo de 2010, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados remitió a la Comisión de Seguridad Social, para estudio y elaboración de dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, suscrita por los diputados Enoé Margarita Uranga Muñoz y Rubén Ignacio Moreira Valdez, de los Grupos Parlamentarios del PRD y del PRI, respectivamente.

II. La Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados elaboró y aprobó un dictamen en sentido positivo que, sometido a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, fue aprobado por 232 votos a favor, 58 en contra y 17 abstenciones, y enviado al Senado de la República para la continuación del trámite legislativo.

III. Las Comisiones Unidas de Seguridad Social, y de Estudios Legislativos, Primera, del Senado de la República elaboraron un dictamen positivo, con modificaciones, suprimiendo parte importante de la reforma propuesta en todos los artículos incluidos en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

IV. El argumento expresado por la Cámara de Senadores en el texto del dictamen regresado a esta soberanía se refiere en primer término a que el Pacto de Solidaridad (Coahuila) y la Sociedad de Convivencia (Distrito Federal) son figuras jurídicas locales que no se refieren a prestaciones de seguridad social, y, en segundo término, a que el Instituto Mexicano del Seguro Social estableció que no podía atender solicitudes de personas del mismo sexo que viven como si fueran matrimonio civil a menos que hubiere una reforma de la Ley del Seguro Social que lo facultara para ello.

Por otra parte, argumenta la minuta del Senado de la República que la Real Academia Española determina que “en los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no sólo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase; esto es, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos”.

Contenido de la minuta

La minuta de la Cámara de Senadores que se dictamina no acepta la reforma de la fracción XII ni la adición de la fracción XX en el artículo 5-A de la Ley del Seguro Social, rechazando la posibilidad de los matrimonios entre personas del mismo sexo, y manteniendo el lenguaje sexista que aplica el género masculino en los nombres y sustantivos a todos los individuos de la misma especie, como si el sexo femenino no existiera sino únicamente como complemento derivado del masculino.

En la modificación que el Senado hace al artículo 66 de la ley citada se repite la misma situación, aun cuando se matiza al señalar “a los beneficiarios mencionados en los dos artículos anteriores” que, de acuerdo con las modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores, son precisamente “cónyuge sobreviviente” y “cónyuge”, respectivamente, en los dos artículos anteriores.

En la modificación del artículo 84 se reitera el criterio de mencionar al asegurado para referirse tanto al género masculino como el femenino, y mencionar “al cónyuge” y no “al o la cónyuge”.

El artículo 127, que no estaba considerado en el dictamen de la Cámara de Diputados, se incluye por la Cámara de Senadores, para dar la oportunidad de que se otorgue una ayuda asistencial al pensionado por viudez, cuando esto se requiera de acuerdo con el dictamen médico correspondiente.

En las reformas incluidas en el dictamen de la Cámara de Senadores, por lo que se refiere a los artículos 130 y 138 de la Ley del Seguro Social, así como 6, 39, 40, 41, 70, 131 y 135 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se repite la situación de resistencia al uso del lenguaje que coloque en situación de igualdad al varón y a la mujer, y sin aceptar ampliar las prestaciones a las parejas del mismo sexo.

Consideraciones de la comisión

La minuta de la Cámara de Diputados, enviada originalmente al Senado de la República, contiene reforma de la fracción XII y la adición de la fracción XX en el artículo 5-A de la Ley del Seguro Social, que tienen como propósito establecer en el lenguaje la igualdad que corresponde a cada uno de los géneros de la persona; igualmente, tiene también el propósito de establecer la posibilidad de acceso a las prestaciones de seguridad social, a los matrimonios entre personas del mismo género, ya sea como unión civil, como sociedad de convivencia, o cualesquier otra forma que se establezca para otorgar sustento legal a la unión de parejas del mismo sexo.

Si bien a la fecha la formalización de la vida en pareja de personas del mismo sexo solamente está reconocida en instrumentos legales en los Códigos Civiles del Distrito Federal y de Coahuila, lo cierto es que hay una tendencia, a nuestro juicio irreversible, para que estas formas de convivencia en pareja sean instauradas en un futuro cercano en las Constituciones de los estados de la república.

Por ello, en la fracción XII, que se propone reformar, y en la XX, que se propone adicionar, del artículo 5 A, desechado por el Senado en su totalidad en la minuta que se dictamina, se menciona al cónyuge del asegurado, de la asegurada, del pensionado, o de la pensionada, y, en igualdad de

condiciones, debe mencionarse al cónyuge en los matrimonios entre personas del mismo sexo, avalado por disposiciones legales como las ya mencionadas, que actualmente están vigentes en los códigos civiles del Distrito Federal y de Coahuila.

El sexismo en el lenguaje es, aunque se pretenda ocultar bajo las disposiciones gramaticales de la Real Academia Española, como se cita en el dictamen del Senado de la República, una forma de discriminación que viene desde tiempos inmemoriales basada en el androcentrismo, donde el varón es el referente a partir del cual se justifica la desigualdad de género por las diferencias biológicas y las funciones reproductivas de hombres y de mujeres.

En la reforma que el Senado de la República propone en la fracción II del artículo 64, sustituyendo lo aprobado por la Cámara de Diputados de “a la viuda o viudo”, por “al cónyuge sobreviviente”, se mantiene el criterio de utilizar el sustantivo masculino (el cónyuge) para involucrar a ambos géneros, situación similar a la reforma del artículo 65.

En el mismo artículo, la Comisión de Seguridad Social está de acuerdo en que el lapso de cinco años a que se refiere el texto vigente debe prevalecer para garantizar la continuidad de una relación que da derecho a la pensión de viudez.

Las reformas propuestas en la iniciativa presentada por los diputados Enoé Margarita Uranga Muñoz (PRD) y Rubén Ignacio Moreira Valdez (PRI) se centran en tres principios básicos:

1. La discriminación que la Ley del Seguro Social hace a la mujer trabajadora afiliada al Instituto Mexicano del Seguro Social, al no otorgarle el derecho de transmitir al esposo o al concubinario una pensión de viudez en el caso eventual de su fallecimiento.
2. La discriminación que la Ley del Seguro Social hace a la mujer trabajadora al utilizar nombres o sustantivos de género masculino, cuando se refiere a ella, en lugar de referirse a unos y a otros en forma igual, por ejemplo trabajadora y trabajador, afiliada o afiliado, evitando que la existencia de una esté supeditada al otro.
3. La discriminación por razón de preferencias sexuales que la mencionada Ley del Seguro Social hace al no reconocer, para todos los efectos de las leyes de seguridad social, la existencia de las parejas del mismo sexo y no otorgarles el derecho que dicha ley concede a las parejas heterosexuales.

Queda claro en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores a la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, que se está de acuerdo en el derecho que tiene la trabajadora afiliada de poder transmitir una pensión a su esposo, toda vez que la cuota del seguro de invalidez y vida es igual para el trabajador varón que para la trabajadora y, en consecuencia, cubre los mismos riesgos y otorga los mismos derechos para ambos.

Sin embargo, el dictamen que se analiza es contrario a los instrumentos jurídicos internacionales, que si bien no son vinculantes, si marcan el rumbo para la eliminación del lenguaje sexista, como el Consenso de Quito, de la Cepal, Ecuador 2007, y la Conferencia General de la UNESCO, 1987, para la adopción en los documentos de trabajo de dicha organización una política encaminada a evitar el empleo de términos que se refieren explícita o implícitamente a un solo sexo, todos ellos mencionados, junto con otros más, en la exposición de motivos de la iniciativa de los diputados Enoé Uranga Muñoz (PRD) y Rubén Ignacio Moreira Valdez (PRI).

La comisión que dictamina considera que no hay razón para que, teniendo la oportunidad de corregir en el texto de las leyes de seguridad social el lenguaje sexista, se quiera mantenerlo, cuando que reconocido el derecho de la trabajadora igualándolo con el del trabajador, y escuchada la petición formal del Instituto Mexicano del Seguro Social de que para reconocer ese derecho es menester hacer cambios en el articulado de la ley, no se lleven a cabo en toda su amplitud, y solo se acepte cambiar “esposo o concubino” por el vocablo “cónyuge”, cuando hay más claridad en hablar de el viudo y la viuda, el esposo y la esposa, o la concubina y el concubinario.

Independientemente de lo anterior, reconocida la existencia de la relación homosexual, con iguales características que la relación heterosexual, no se puede seguir negando el derecho a que el trabajador o la trabajadora homosexual pueda derivar una pensión de viudez a su pareja del mismo sexo, toda vez que ese derecho se adquiere no por el sexo de los afiliados sino por el hecho de pagar la cuota correspondiente al financiamiento de ese seguro, en forma directa por parte del trabajador o la trabajadora.

Conclusiones

Por lo expuesto y debidamente fundado, la Comisión de Seguridad concluye que no es de aceptarse la minuta regresada por el Senado de la República con relación a las reformas de los artículos 5-A, 64, 65, aceptándose en este último el lapso de cinco años de convivencia como si fuera matrimonio para adquirir el derecho a pensión, 66, 84, 127, éste no incluido en la minuta de la Cámara de Diputados pero sí en la de la Cámara de Senadores, con toda justicia, ya que establece el derecho a recibir una ayuda asistencial, cuando ésta es requerida de acuerdo a dictamen médico, al viudo, concubinario o pareja, del asegurado o de la asegurada, 130 y 138 de la Ley del Seguro Social, ni las reformas propuestas por el Senado de la República a los artículos 6, 39, 40, 41, 70, 131 y 135 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En consecuencia, la Cámara de Diputados, con fundamento en la fracción e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ratifica el contenido de la minuta enviada originalmente al Senado de la República, con la excepción señalada para el artículo 65 y el agregado en el artículo 127, ambos de la Ley del Seguro Social, mencionados en el párrafo anterior, y somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 5-A, fracción XII; 64, párrafo tercero, fracción II; 65; 66, párrafos tercero y cuarto; 69; 84, fracciones I, II, III y IV; 127; 130, párrafo primero; 137; 138, párrafo primero, fracción I, III y IV; 165, párrafos primero y segundo; 166, párrafo primero y se adicionan los artículos 5 A, con una fracción XX; 140, con un párrafo segundo, a la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 5-A. ...

I. a XI. ...

XII. Beneficiarios: la o el cónyuge del asegurado o asegurada o del pensionado o pensionada y a falta de éstos, quienes hayan suscrito una unión civil con el asegurado o asegurada o el pensionado o pensionada, cualquiera que fuere su sexo, a la concubina o el concubinario en su

caso, así como los ascendientes y descendientes de la o el asegurado ó de la o el pensionado señalados en la ley;

XIII. a XVII. ...

XVIII. Salarios o salario: la retribución que la Ley Federal del Trabajo define como tal;

XIX. Trabajador eventual del campo: persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo;

XX. Unión civil: es el acto jurídico bilateral que se constituye cuando las personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua, por el que se deriven obligaciones alimentarias, de sucesión o semejantes y que esté reconocido en la legislación de los estados, cualquiera que sea la denominación que adquiera.

Por lo que respecta a los matrimonios celebrados entre personas del mismo sexo, esta ley reconoce tales uniones con los mismos derechos y obligaciones que los celebrados entre hombre y mujer.

Artículo 64. ...

...

Las pensiones y prestaciones a que se refiere la presente ley serán

I. ...

II. A la viuda o viudo de la o el asegurado, a quienes hayan suscrito una unión civil con la o él asegurado a la concubina o concubinario que le sobreviva y que hubiera dependido económicamente de la o el asegurado, se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida;

III. a VI. ...

...

...

...

Artículo 65. Sólo a falta de la o el cónyuge o de quien suscribió una unión civil tendrá derecho a recibir la pensión señalada en la fracción II del artículo anterior, la persona con quien la o el

asegurado vivió como si fueran matrimonio durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien procreo o registró hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio o de haber suscrito una unión civil durante el concubinato. Si al morir la o el asegurado tenía varias o varios concubinos ninguno de ellos gozará la pensión.

Artículo 66. ...

...

A falta de viuda o viudo, o de quien haya suscrito una unión civil, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, se le pensionará con una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que hubiese correspondido al asegurado, en el caso de incapacidad permanente total.

Tratándose de la viuda o del viudo, o de quien haya suscrito una unión civil y que sobreviva, o de la concubina o concubinario, la pensión se pagará mientras éstos no contraigan matrimonio o suscriban una unión civil o vivan en concubinato. Al contraer matrimonio o al suscribir alguna unión civil, cualquiera de los beneficiarios mencionados recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la pensión otorgada. En esta última situación, la aseguradora respectiva deberá devolver al Instituto el fondo de reserva de las obligaciones futuras pendientes de cubrir, previo descuento de la suma global que se otorgue.

Artículo 69. Las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes del asegurado o asegurada por riesgo de trabajo serán revisadas e incrementadas en la proporción que corresponda, en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

Respecto de quienes hayan suscrito una unión civil las revisiones e incrementos a que se refiere el presente artículo seguirán los mismos criterios que los seguidos para determinar las pensiones de viudez.

Artículo 84. ...

I. El asegurado o asegurada;

II. El pensionado o pensionada por

a) a d) ...

III. La o el cónyuge del asegurado o asegurada o, a falta de éstos, quienes hayan suscrito una unión civil con el asegurado o asegurada, o a la concubina o el concubinario con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, con quien haya procreado o registrado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, unión civil o concubinato. Si la o el asegurado tiene varias o varios concubinos ninguno de ellos tendrá derecho a la protección;

IV. La esposa o esposo del pensionado o pensionada en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, a falta de esposa o esposo, quienes hayan suscrito una unión civil con el asegurado o asegurada, o a la concubina o el concubinario si reúnen los requisitos de la fracción III;

V. a IX. ...

...

Artículo 127. ...

I. a III. ...

IV. Ayuda asistencial al pensionado o a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule; y

V. ...

...

En caso de fallecimiento de un asegurado o de una asegurada, las pensiones...

Cuando el trabajador o la trabajadora fallecidos...

...

Artículo 130. Tendrá derecho a la pensión de viudez la o el que fuera cónyuge de la o el asegurado o la o el pensionado por invalidez. A falta de cónyuge, tendrán derecho a recibir la pensión quien hubiera suscrito una unión civil con la o el asegurado o la o el pensionado y que le sobreviva, o en su caso, y a falta de los anteriores, la o el concubinario de la o el asegurado o pensionado por invalidez, que haya vivido durante al menos los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o la persona con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias o varios concubinos, ninguno de ellos tendrá derecho a recibir la pensión.

Artículo 137. Si no existieran viuda, viudo, o quienes hayan suscrito una unión civil y que le sobreviva, huérfanos ni concubina o concubinario con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente de la o el asegurado o pensionado por invalidez fallecido, por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado o asegurada estuviese gozando al fallecer, o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

Artículo 138. Las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederá a los beneficiarios del pensionado o pensionada por invalidez, de acuerdo con las reglas siguientes:

I. Para la o el cónyuge, o para quienes hayan suscrito una unión civil o, a falta de éstos, hubiere mantenido relación de concubinato, el quince por ciento de la cuantía de la pensión;

II. ...

III. Si el pensionado o pensionada no tuviera cónyuge, o quienes hayan suscrito una unión civil con éstos o no mantuviere relación de concubinato, ni tuviera hijos menores de dieciséis años, se concederá una asignación del diez por ciento para cada uno de los padres de la o el pensionado si dependieran económicamente de él o de ella.

IV. Si el pensionado o pensionada no estuviera casado civilmente, o no tuviera suscrita una unión civil o no mantuviere relación de concubinato, ni tuviera hijos, ni ascendientes que dependan económicamente de él o ella, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al quince por ciento de la cuantía de la pensión que le corresponda; y

V. ...

...

...

...

...

Artículo 140. ...

Igual derecho que las viudas o viudos pensionados corresponderá a quienes hayan suscrito una unión civil y que le sobrevivan.

Artículo 165. La o el asegurado tiene derecho a retirar, como ayuda para gastos de matrimonio o unión civil, y proveniente de la cuota social aportada por el gobierno federal en su cuenta individual, una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, conforme a los siguientes requisitos:

I. a III. ...

Este derecho se ejercerá por una sola vez y el asegurado o asegurada no tendrá derecho por posteriores matrimonios o uniones civiles.

Artículo 166. El asegurado o asegurada que deje de pertenecer al régimen obligatorio conservará sus derechos a la ayuda para gastos de matrimonio o de unión civil, si los firma dentro de noventa días hábiles contados a partir de la fecha de su baja.

...

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 6, fracción XII, inciso a); 39, párrafo primero; 40 párrafo primero; 41, párrafo primero y fracción I; 70; 129, párrafo primero; 131, fracciones I, II, párrafo primero y III; 133, párrafo segundo y tercero; 135, párrafo primero y fracción II; 136 y se adiciona los artículos 6, con una fracción XXX; 129, con un segundo párrafo, a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

I. a XI. ...

XII. Familiares derechohabientes a

a) La o el cónyuge, o quienes hayan suscrito una unión civil con la o el trabajador o pensionado, o a falta de éstos la concubina o concubinario que haya vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio o de unión civil. Si la o el trabajador o la o el pensionado tiene varias concubinas o concubinos, ninguno de éstos últimos sujetos tendrá derecho a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley;

b) a d) ...

...

XIII. a XXVII. ...

XXVIII. Sueldo básico, el definido en el artículo 17 de esta ley;

XXIX. Trabajador, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta ley que presten sus servicios en las dependencias o entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los trabajadores temporales, incluidas las que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año;

XXX. Unión civil, es el acto jurídico bilateral que se constituye cuando las personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua, por el que se deriven obligaciones alimentarias, de sucesión o semejantes y que esté reconocido en la legislación de los estados, como los pactos civiles de solidaridad y las sociedades de convivencia.

Por lo que respecta a los matrimonios celebrados entre personas del mismo sexo, esta ley reconoce tales uniones con los mismos derechos y obligaciones que los celebrados entre hombre y mujer.

Artículo 39. La mujer trabajadora, la pensionada, la cónyuge, o la mujer con quien la o el trabajador o la o el pensionado haya suscrito una unión civil o, en su caso, la concubina, así como la hija de la o el trabajador o de la o el pensionado, soltera, menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos, según las condiciones del artículo siguiente, tendrán derecho a

I. a III. ...

Artículo 40. Para que la trabajadora, pensionada, cónyuge, o la mujer con quien la o el trabajador o la o el pensionado haya suscrito una unión civil o la hija menor de dieciocho años y soltera, o en su caso, la concubina, tengan derecho a las prestaciones que establece el artículo previo, será necesario que, durante los seis meses anteriores al parto, se hayan mantenido vigentes sus derechos o los de la o el trabajador o la o el pensionado del que se deriven estas prestaciones.

...

Artículo 41. También tendrán derecho a los servicios del seguro de salud en caso de enfermedad, los familiares derechohabientes de la trabajadora o del trabajador o de la pensionada o del pensionado que en seguida se enumeran:

I. La o el cónyuge, o quienes hayan suscrito una unión civil con la o el trabajador o pensionado, o a falta de éstos la concubina o concubinario que haya vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio o de unión civil. Si la o el trabajador o la o el pensionado, tiene varias concubinas o concubinos, ninguno de ellos tendrá derecho a recibir la prestación;

II. a V. ...

...

Artículo 70. Para la división de la pensión derivada de este capítulo, entre los familiares de la o el trabajador, así como en cuanto a la asignación de la pensión para el viudo o viuda, o para quien haya suscrito una unión civil y que sobreviva, o en su caso para el concubinario o concubina, hijo ascendiente, o quien, en su caso, tenga derecho a la ministración de alimentos, se estará a lo previsto en la sección de pensión por causa de muerte, del seguro de invalidez y vida.

Artículo 129. La muerte de la o el trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido en esta ley.

Respecto de las pensiones de viudez a que se refiere el presente artículo estas consideraran tanto a la viuda o viudo como a quienes hubieran suscrito una unión civil con la o el trabajador.

...

...

...

Artículo 131. ...

I. La o el cónyuge, o quienes hayan suscrito una unión civil que le sobrevivan, sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo;

II. A falta de cónyuge, o de quienes hayan suscrito una unión civil que le sobrevivan, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos, o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la o el concubinario hubieren tenido hijos con la o el trabajador o con la o el pensionado o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio o de unión civil durante el concubinato. Si al morir la o el trabajador o la o el pensionado tuviere varias o varios concubinos, ninguno tendrá derecho a pensión.

...

III. A falta de cónyuge, o de quienes hayan suscrito una unión civil que le sobrevivan, o de hijos, o en su caso de concubina o concubinario la pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente de la o el trabajador o de la o el pensionado.

IV. y V. ...

Artículo 133. ...

En caso de que dos o más interesados reclamen derecho a pensión como cónyuges o con quienes hayan suscrito una unión civil la o el trabajador o la o el pensionado, exhibiendo su respectiva documentación se suspenderá el trámite del beneficio hasta que se defina judicialmente la situación, sin perjuicio de continuarlo por lo que respecta a los hijos, reservándose una parte de la cuota a quien acredite su derecho en la calidad que lo reclame.

Cuando un solicitante, ostentándose como cónyuge supérstite de la o el trabajador o de la o el pensionado, o como quien suscribiera una unión civil con la o el trabajador o con la o el pensionado reclame un beneficio que ya se haya concedido a otra persona por el mismo concepto, sólo se revocará el anteriormente otorgado, si existe sentencia ejecutoriada en la que se declare la nulidad del matrimonio o de la unión civil, según el caso, que sirvió de base para la concesión de la pensión. Si el segundo solicitante reúne los requisitos que esta ley establece, se le concederá pensión, la cual percibirá a partir de la fecha en que se reciba la solicitud en el Instituto, sin que tenga derecho a reclamar al Instituto las cantidades cobradas por el primer beneficiario.

Artículo 135. Los derechos a percibir pensión se pierden para los familiares derechohabientes de la o el trabajador o de la o el pensionado por alguna de las siguientes causas:

I. ...

II. Porque la o el pensionado contraigan matrimonio, suscriban una unión civil o llegasen a vivir en concubinato. Al contraer matrimonio, suscribir una unión civil o vivir en concubinato, la o el derechohabiente recibirá como única y última prestación el importe de seis meses de la pensión que venían disfrutando.

La divorciada o divorciado, o las o los legalmente separados de alguna unión civil, no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge o de quien hubiese suscrito una unión civil, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no exista viuda o viudo o sobreviviente de alguna unión civil, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando la divorciada o divorciado, o los legalmente separados de alguna unión civil disfrutasen de la Pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevo matrimonio o suscriban otra unión civil o si viviesen en concubinato; y

III. ...

Artículo 136. No tendrá derecho a pensión la o el cónyuge, o quienes hayan suscrito unión civil que sobrevivan, en los siguientes casos:

I. Cuando la muerte de la o el trabajador o de la o el pensionado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio o de haber suscrito una unión civil;

II. Cuando hubiese contraído matrimonio o suscrito una unión civil con la o el trabajador después de haber cumplido éstos los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio o unión civil; y

III. Cuando al contraer matrimonio, o suscribir una unión civil la o el pensionado recibía una pensión de riesgos del trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio o la unión civil.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir la o el trabajador o la o el pensionado, la o el cónyuge o quien haya suscrito una unión civil y le sobreviva compruebe tener hijos con ella o él.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Consejo Nacional de Población, 2006.

2 Manuel Bejarano Sánchez. *Obligaciones civiles*, tercera edición, Textos Jurídicos.

3 *Ibidem*, página 72.

4 González Martín, Nuria. *Un acercamiento a las nuevas estructuras, el derecho de familia en un mundo globalizado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, México, 2007, página 64.

La Comisión de Seguridad Social

Diputados: Martha Angélica Bernardino Rojas (rúbrica), Janet Graciela González Tostado (rúbrica en contra), Rafael Yerena Zambrano, Jorge Hernández Hernández (rúbrica), Valdemar Gutiérrez Fragoso, Ana Elia Paredes Árciga, Israel Madrigal Ceja (rúbrica), Elvia Hernández García (rúbrica), Armando Neyra Chávez (rúbrica), Graciela Ortiz González, Fernando Espino Arévalo (rúbrica), Gloria Porras Valles (rúbrica), Clara Gómez Caro (rúbrica), Lily Fabiola de la Rosa Cortés (rúbrica), Francisco Alejandro Moreno Merino (rúbrica), Armando Jesús Báez Pinal (rúbrica), Germán Contreras García, Velia Idalia Aguilar Armendáriz, Carmen Margarita Cano Villegas, José Gerardo de los Cobos Silva, Raúl Gerardo Cuadra García, Bernardo Margarito Téllez Juárez, Rubén Arellano Rodríguez, Francisco Hernández Juárez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz, Roberto Pérez de Alva Blanco, José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña (rúbrica), Norma Leticia Orozco Torres (rúbrica en contra).

DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO EXPIDE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 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; y 80, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen de la:

MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

ANTECEDENTES

Primero.- En la Sesión Ordinaria del Senado de la República celebrada el 22 de abril de 2010, los senadores Felipe González González, Jaime Rafael Días Ochoa y Ramón Galindo del Partido Acción Nacional, presentaron Iniciativa con proyecto de Decreto para expedir la Ley Federal de Derechos de las Víctimas del Delito.

Segundo.- En esa misma sesión, la Mesa Directiva del Senado turnó la Iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Primera para su análisis y respectivo dictamen.

Tercero.- En Sesión Ordinaria del Senado de la República celebrada el 28 de diciembre de 2011, el senador Tomás Torres Mercado, a nombre y con aval del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto para expedir la Ley General de Protección y Reparación Integral a Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos generadas por la Violencia.

Cuarto.- En esa misma fecha, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado turnó la Iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda para su análisis y respectivo dictamen.

Quinto.- Por último, en la Sesión Ordinaria del Senado de la República celebrada el 17 de abril de 2012, los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Baeza Meléndez, Melquiades Morales Flores, Francisco Labastida Ochoa, Rogelio Humberto Rueda Sánchez, Jorge Mendoza Garza, Carlos Aceves del Olmo, Heladio Elías Ramírez López, Renán Cleominio Zoreda Novelo, Amira Gricelda Gómez Tueme, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; José González Morfín, Alejandro González Alcocer y Felipe González González, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Carlos Navarrete Ruiz, Leonel Godoy Rangel, José Luis García Zalvidea, Yeidckol Polevnsky Gurwitz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Arturo Escobar y Vega, Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Dante Delgado Rannauro, Eugenio Guadalupe Govea Arcos, del Grupo Parlamentario del Movimiento Ciudadano; Ricardo Monreal Ávila y Javier Obregón Espinoza, del Grupo Parlamentario del Partido del

Trabajo, presentaron ante la H. Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas.

Sexto.- En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación, Justicia y Estudios Legislativos, Segunda, la iniciativa en comento para su análisis, y dictamen correspondiente.

Séptimo.- En sesión del Pleno de la Cámara de Senadores, celebrada el 25 de abril de 2012, se aprobó la Minuta en cita, por lo que fue enviada a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

Octavo.- En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 26 de abril de 2012, se dio cuenta con la Minuta en estudio, mediante el cual la Cámara de Senadores expide la Ley General de Víctimas.

Noveno.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acordó se turnara a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión.

Décimo.- En fecha 26 de abril de 2012 la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, remitió a la Comisión de Justicia su opinión que contiene el impacto presupuestario, mismo que se anexa al presente dictamen.

ANÁLISIS DE LA MINUTA

En la Minuta Proyecto de Decreto, la Cámara de Senadores, señala que en las Disposiciones Generales de la Ley, se incluye en el Capítulo I, las determinaciones sobre la Aplicación, Objeto e Interpretación de la ley, y se considera de trascendental importancia y conveniencia jurídica nacional que sea una ley general, que al tiempo que establece el contenido de los derechos de las víctimas, articula las competencias de los diferentes ordenes de gobierno y poderes para hacerlos efectivos.

Contiene la protección, atención y reparación integral de los derechos de las víctimas en general, ya sea delitos como de violaciones a derechos humanos y va a complementar la legislación especializada adoptada en la materia con el objetivo de brindar mayor protección a las víctimas, por lo que con una legislación general, se armonizarán los códigos de Procedimientos Penales, así como toda legislación especializada enfocada a atender algunos fenómenos delictivos como la trata de personas o los secuestros y las violaciones de derechos humanos.

Establece la distribución de competencias a la Federación, a los estados, al Distrito Federal y municipios, definiendo las responsabilidades de todas las dependencias e instancias de los tres poderes que participan, de conformidad con sus propias atribuciones, en la aplicación de los componentes de la ley.

El capítulo II señalado como Concepto, Principios y Definiciones, se establece el concepto de víctima que recoge los estándares internacionales en la materia, que a su vez responden a la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, y en el del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia.

En este sentido, sobresale la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la Organización de las Naciones Unidas que describe las características de la definición, en donde los familiares y dependientes económicos de la víctima directa han sido reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana como víctimas también de los actos sufridos directamente por sus familiares a causa del daño directo. Un ejemplo de ello, son los familiares de las personas desaparecidas que sufren daños directos producto de la desaparición de sus seres queridos, independientemente de aquellos daños que hayan sido sufridos por las personas desaparecidas.

Por otro lado, establece principios rectores que ayudan a la interpretación de los contenidos de la misma, como los derechos sustantivos de las víctimas, y la forma en que deben conducirse las autoridades al dirigirse a la víctima, desde su primer contacto, hasta la forma en la cual debe leerse el contenido de los programas que deben estar siempre enfocados a la reintegración de la víctima en la sociedad y a la recuperación de los efectos por el daño sufrido.

Estos principios se refieren al respeto a la dignidad de las víctimas, a la no sujeción a una victimización secundaria, muchas veces producida por el actuar negligente de las autoridades; al principio de buena fe que refiere a que debe considerarse como cierto el dicho de las víctimas, a la debida diligencia con la que deben conducirse las autoridades, así como al enfoque diferenciado y especializado que deben tener los programas para atender a las víctimas, y todos ellos tienden a la concepción de las víctimas como sujetos de derechos y, por tanto, a favorecer la superación de los daños producto del delito o de las violaciones a derechos humanos sufridas.

Asimismo, establece que las autoridades deben reconocer la necesidad de tomar en consideración los puntos de vista de las víctimas, tal como se plantea y fomentar la participación conjunta de todos los sectores sociales, así como considerar espacios colectivos de reflexión para que desde la perspectiva de los usuarios se puedan evaluar el impacto y utilidad de los programas implementados por el sistema.

Por ello, se ordena la rendición de cuentas, la publicidad y la transparencia, que son elementos cruciales para lograr que el sistema implementado por la ley cumpla con el espíritu del legislador motivado por brindar una atención prioritaria a las necesidades de las víctimas en el país.

Dentro de los Derechos Generales de las Víctimas, se plantean los grandes grupos de derechos de las víctimas reconocidos en la ley y que también lo son en el derecho internacional de los derechos humanos: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación integral y las garantías de no repetición. En ellos se puede identificar una interrelación e indivisibilidad, pues muchos de sus componentes se cruzan. De estos grupos de derechos “principales” derivan una serie de derechos “secundarios” que responden a la atención del daño sufrido o a las características y gravedad del delito sufrido o de la violación de los derechos humanos, que requieren de un tratamiento especializado y particular para dar respuesta a las necesidades de las víctimas.

Igualmente se establecen otros derechos de Ayuda, Asistencia y Atención, lo anterior en atención a que la víctima se convierte en el centro de protección de la norma, los derechos a la ayuda, asistencia, protección y atención están enfocados a necesidades inmediatas y de emergencia de las víctimas con el objetivo de evitar que los daños sean mayores y, con ello, procurar su recuperación e reintegración a la sociedad. El atender estas necesidades básicas no debe ser visto como programas para cubrir las desigualdades sociales sobre la base de programas de tipo asistencialista, sino programas que respondan a las necesidades de emergencia que surgen en la esfera individual,

familiar, colectiva y social como producto del delito o de la violación a derechos humanos. En este sentido, las comisiones unidas consideran, deben tener ese efecto inmediato e integral.

Entre las medidas contempladas se encuentran aquellas que tienden a restablecer los derechos y brindar las condiciones que les permitan superar a la víctima y sus familiares esa condición de víctima y que no deben confundirse con las medidas de la reparación integral, pues éstas tienen como objetivo atender las necesidades inmediatas, más allá de aquellas medidas de largo aliento que deban adoptarse para subsanar los daños sufridos

Por otro lado se estable un acceso equitativo y efectivo a la justicia, por lo que en el decreto de ley se incorporan los elementos que permiten abrir el camino hacia el cumplimiento de este derecho, en particular, el acceso a la justicia para mujeres y niñas en casos de violencia de género, debe tener un carácter prioritario en vista de los obstáculos socioeconómicos y discriminatorios a los que se enfrentan en su búsqueda por la justicia; así también se debe apoyar a grupos en condiciones de vulnerabilidad como las poblaciones indígenas.

Se establezcan mecanismos públicos y privados, información sobre todos los recursos disponibles para acceder a la justicia, ya sea por medios penales, administrativos, judiciales o cuasi judiciales en procedimientos accesibles al público en general, pero también se incluye la solución alternativa de controversias, la justicia restaurativa y retributiva, incluidos la mediación, el arbitraje y los usos y costumbres de comunidades indígenas, para promover la conciliación y la reparación a favor de las víctimas.

La Minuta en estudio incorpora, un Capítulo de los Derechos de las Víctimas en el Proceso Penal en atención a los derechos que el apartado C) del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las víctimas en el proceso penal.

Respecto al Derecho a la Verdad se establece que las víctimas tienen el derecho a saber las causas que generaron el daño sufrido, las circunstancias que lo propiciaron y los responsables del mismo. Se reconoce el derecho de las víctimas a saber y para ello a que ésta elija la vía que usará para tal fin: proceso penal, mecanismos de derechos humanos, mecanismos transicionales, o cualquier otro que se establezca de forma permanente o ad hoc.

Para tal efecto, se reconoce que las víctimas tienen derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad, en la localización de sus seres queridos, entre otros mecanismos a través de peritajes independientes que promuevan la localización de las personas o sus restos.

En relación al Derecho a la Reparación Integral, se establece que la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de los delitos o violaciones y al daño sufrido y que cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.

Así, cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasi oficial, hayan sido responsables de los daños, así como en otros supuestos, se reparará el daño por parte del Estado de acuerdo lo establecido por la ley.

La Minuta reconoce la importancia de hacer efectivas las reparaciones dictadas por mecanismos públicos de derechos humanos, como las comisiones de derechos humanos, así como de instancias

internacionales que determinen la obligación de reparar el daño por parte de las autoridades mexicanas.

Por otro lado, de acuerdo al derecho internacional los Estados ejecutarán, con respecto a las reclamaciones de las víctimas, las sentencias de sus tribunales que impongan reparaciones a las personas o entidades responsables de los daños sufridos, y procurarán ejecutar las sentencias extranjeras o internacionales que impongan reparaciones, para lo cual deberán establecer mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar daños.

Por otro lado la Minuta en estudio establece Medidas de Ayuda, Inmediatas y Humanitarias, dichas medidas tienen como objeto que en la determinación de la asistencia que deberá ser prestada a la víctima se eviten demoras innecesarias en su atención que pudieran generar mayores daños, por lo que se imponen medidas en materia de salud, de alojamiento y alimentación, de transporte, pues estas constituyen los más inmediatos apoyos.

Igualmente se establecen medidas en Materia de Protección, entendida ésta en su espectro más amplio, incluyendo el bienestar psicológico, físico y afectivo y atendiendo al respeto de su dignidad y la privacidad. Esta protección debe ir más allá de las medidas cautelares o precautorias dictadas en procesos penales, o de otra índole o por organismos de derechos humanos en los que la víctima participe voluntariamente o como testigo.

Se establecen medidas en Materia de Asesoría Jurídica, para otorgar a las víctimas y sus familiares asesoría jurídica, bajo el entendido, de que las víctimas tienen el derecho a contar, de inmediato, independientemente de que la Ley regule la Asesoría Jurídica especializada en materia de víctimas, con orientación y asistencia legal adecuada, incluida la representación legal ante procedimientos penales.

La orientación legal, gratuita, debe ir encaminada a que la víctima comprenda las diferentes vías a las que tiene acceso para atender de inmediato el daño sufrido, buscar justicia y en su caso obtener reparación del daño.

Por otra parte, se establecen disposiciones generales para Medidas de Asistencia y Atención tendientes a restablecer a la Víctima en el ejercicio pleno de sus Derechos, y a Promover la Superación de su Condición, por lo que la Minuta señala que los daños sufridos por las víctimas pueden ser, entre otros, lesión física temporal o permanente, enfermedad, muerte, daño psicológico incluido el estrés post traumático; daño o pérdida de la propiedad o tierras, desplazamiento, exilio; pérdida de ingresos, daños al proyecto de vida, pérdida de la libertad personal, de derechos, pérdida de la vida familiar, daños sociales o culturales, como estigmas mismos que tienen que ser atendidos de forma inmediata para evitar la agravación de los efectos.

Esto obliga a que se garantice que las diferentes formas de atención a estos diversos daños prevean la atención y asistencia a través de la participación de personas especialistas en medicina general, trauma, tanatología, psicología, violencia sexual y violencia contra las mujeres y niños, pedagogía, trabajo social, y otras especialidades equivalentes, con una particular sensibilidad, pues el objetivo de las medidas que se proponen en este título deben encauzar la recuperación del ejercicio pleno de los derechos y promover la superación de la condición de víctima para restituir, en lo posible, a la víctima a su situación anterior.

Por lo que se establece la responsabilidad de la Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas para la creación y la gestión del Registro Nacional de Víctimas y los lineamientos que cada uno de los

participantes en el Sistema Nacional de Atención a Víctimas tendrán que desarrollar, en sus respectivos ámbitos, para la prestación de los servicios gratuitos, que contribuyan a los propósitos establecidos en este apartado.

También la Minuta determina Medidas de Educación que tienen por objeto asegurar el acceso y permanencia de las víctimas en el sistema educativo si se hubieran interrumpido los estudios a causa del delito o de la violación a derechos humanos. En las medidas que se tomen para superar el daño se deberá aplicar un enfoque transversal de género y diferencial, desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos.

Así mismo, uno de los objetivos de las medidas en materia de educación es buscar no sólo que se garantice que las víctimas queden exentas de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior o a recibir apoyo con becas para cubrir al menos estos niveles de estudio; las instituciones educativas deberán contribuir a la pronta reincorporación de la víctima a la sociedad y, en su momento, a las actividades productivas.

Por lo que las autoridades educativas federales y estatales, e incluso municipales, que cuenten con infraestructura y capacidad para la prestación de servicios educativos, deberá apoyar a niños, niñas y adolescentes que sean víctimas con paquetes de libros y uniformes para que puedan participar y permanecer con dignidad en las actividades educativas.

En cuanto a las Medidas Económicas y de Desarrollo, se instrumentan a partir de programas diseñados por los tres órdenes de gobierno para atención y asistencia a víctimas, ya que se debe garantizar que las víctimas reciban apoyos en materia social, de educación, de salud, de alimentación, de vivienda, del disfrute de un medio ambiente sano, de trabajo y seguridad social y los relativos a la no discriminación, todos estos derechos en los términos establecidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humano, para atender sus necesidades como consecuencia del hecho victimizante.

La Minuta considera Medidas de Atención y Asistencia en Materia de Procuración y Administración de Justicia, es decir, tienen el derecho a elegir libremente a su representante legal frente a procedimientos penales y a solicitar la asesoría jurídica gratuita y permanente en caso de no contar con los medios para designarla, de esta manera, la asistencia a la víctima durante cualquier procedimiento administrativo relacionado con su condición de víctima o la asistencia en el proceso penal durante la etapa de investigación, durante el juicio, y durante la etapa posterior al juicio se prevé.

Por cuanto hace a las Medidas de Reparación Integral, se establecen varias medidas, como de Restitución ya que las víctimas tienen derecho a la restitución de sus derechos conculcados o menoscabados, así como la restitución, si hubieran sido despojadas de ellos, de sus bienes y propiedades. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, del disfrute de los derechos humanos, de la identidad, de la vida familiar y la ciudadanía, del regreso a su lugar de residencia, de la reintegración en su empleo, entre otros.

Si la víctima sufrió una condena ilegítima, la restitución comprende, además de la libertad en los términos que lo establezcan las autoridades competentes, la eliminación en los registros de los respectivos antecedentes penales.

Las medidas de Rehabilitación que se establecen en el derecho internacional, incluyen la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. Son particularmente importantes, que

en las medidas de rehabilitación que se otorguen se dé un trato especial a niños y niñas víctimas y a los hijos de las víctimas, así como a los adultos mayores dependientes de estas últimas.

Medidas de Compensación que ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad del daño y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de las violaciones graves a los derechos humanos e incluyen: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, los perjuicios morales; los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

Medidas de Satisfacción que se convierten en un aspecto fundamental, pues de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos para casos de violaciones a estas medidas con fundamentales para que no continúen las violaciones. Estas medidas comprenden la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; también se refieren a una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella.

Entre otras medidas, también se encuentra el ofrecimiento de una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; la conmemoraciones y homenajes a las víctimas; la inclusión de un relato preciso de las violaciones de derechos cometidas y del contexto en el cual se produjeron en textos o programas en los que se dé enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos, así como en material didáctico o educativo a todos los niveles.

Las medidas de no repetición comprenden las medidas siguientes: el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; la garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos.

Así también, la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas

internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan y acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación.

La Minuta en estudio establece un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, con la finalidad de establecer, regular y supervisar las políticas públicas que se habrán de desprender de la Ley General, así como evitar la victimización secundaria y facilitar y hacer accesibles, claros, inmediatos y expeditos los procedimientos, trámites u otras gestiones que sean precisadas por las víctimas en el ejercicio de los derechos que la propia Ley reconoce.

El sistema permitirá la coordinación, concentración, accesibilidad, sencillez y prontitud en el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en la materia, pues está constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, locales y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la y reparación integral a las víctimas.

La Integración del Sistema Nacional de Atención a Víctimas es multisectorial, ya que responde a la necesidad de dotarlo de la mayor legitimidad posible, y evitar que su actuación se desvíe del propósito central para el que ha sido creado, a saber, la atención de las víctimas en su más amplia connotación en cuanto a protección y reparación integral.

En ese sentido, se garantiza la participación concurrente de los tres niveles de gobierno, razón por la cual las dependencias y entidades federales alternarán con sus homólogas locales y municipales, según sea el caso, ello garantiza la mayor efectividad, integralidad y accesibilidad para las víctimas en su atención por parte del Sistema y sus integrantes del sector público.

La estructura operativa del Sistema Nacional de Atención a Víctimas será operado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que tendrá a su cargo el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas que serán la garantía del acceso efectivo de las víctimas a los derechos, mecanismos, procedimientos y servicios que establece esta Ley; así mismo, el Gobierno Federal y las entidades federativas contarán en el marco de su competencia con un Fondo y un Registro de Víctimas equivalente que operarán a través de los comités que creen en sus ámbitos respectivos.

Dicha Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas permitira la garantía del derecho de las víctimas y de los expertos en su atención a participar en el funcionamiento y operación del SNAV, lo que se hace manifiesto en la conformación prevista por el artículo 84; de igual modo, es explícita en la redacción de la norma su intención de garantizar el máximo de representatividad posible, tanto en los perfiles de sus integrantes, como en lo geográfico, así como en los tipos de hechos victimizantes (delito o violaciones de derechos humanos), enfoque diferencial de género y diferencial, a fin de dar equilibrio a la representación de la Comisión Ejecutiva.

Esta misma intención se transversaliza en los productos de la Comisión Ejecutiva, derivados de sus funciones y facultades. Ello se plasma, de igual forma, en el establecimiento de Comités especializados para la atención integral y coordinada en temas que requieran ser tratados en todo el país.

En cuanto al Registro Nacional de Víctimas, la Minuta señala que el propósito sea el de dar certeza a las víctimas, sistematicidad al trabajo del SNAV y control estadístico para el mejor diseño de políticas de prevención y atención de los fenómenos de victimización,

Para acceder a las medidas de ayuda, asistencia, apoyo y reparación integral del Sistema deberá realizarse el ingreso, y valoración respectiva en cumplimiento de las disposiciones de la propia Ley, por lo que los trámites para solicitar el ingreso al sistema deberán contener la información necesaria para completar el expediente, entre otros destacan: datos de identificación de cada una de las víctimas que solicitan su ingreso o en cuyo nombre se solicita el ingreso; nombre completo, cargo y firma del funcionario de la entidad que recibió la Incorporación de Datos al Registro y sello de la dependencia; circunstancias de modo tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos victimizantes; datos de contacto de la persona que solicita el registro, etc.

La ley también establece el mecanismo para cancelar el registro, que deberá ser fundada y motivada y notificada personalmente y por escrito a la víctima, a su representante legal, a la persona debidamente autorizada por ella para notificarse, o a quien haya solicitado el ingreso con el fin de que la víctima pueda interponer, si lo desea, recurso de reconsideración de la decisión ante la Comisión Ejecutiva para que ésta sea aclarada, modificada, adicionada o revocada de acuerdo al procedimiento que establezca su Reglamento.

El ingreso al sistema se hará por la denuncia, la queja, o la noticia de hechos que podrá realizar la propia víctima, la autoridad, el organismo público de protección de derechos humanos o un tercero que tenga conocimiento sobre los hechos; toda autoridad que tenga contacto con la víctima, estará obligada a recibir su declaración, la cual consistirá en una narración de los hechos con los detalles y elementos de prueba que la misma ofrezca, la cual se hará constar en el formato único de declaración.

El Ministerio Público, los Defensores Públicos, los asesores jurídicos de las víctimas y las Comisiones de Derechos Humanos no podrán negarse a recibir dicha declaración y si estas autoridades no se encuentran accesibles, disponibles o se nieguen a recibir la declaración, la víctima podrá acudir a cualquier otra autoridad federal, estatal o municipal (embajadas, secretarías de salud o educación, DIF, síndico municipal, albergues, la defensoría pública, institutos o secretarías de mujeres) para realizar su declaración, las cuales tendrán la obligación de recibirla, y una vez recibida deberán ponerla en conocimiento de la autoridad más inmediata en un término que no excederá de veinticuatro horas.

La ley también señala que la autoridad, así como los particulares que tengan conocimiento de un delito o violación a derechos humanos, tendrá la obligación de ingresar el nombre de la víctima al Sistema, aportando con ello los elementos que tenga. Si es mayor de 12 años podrá solicitar su ingreso al sistema por sí misma o a través de sus representantes, pero si la víctima es menor de 12 años, se podrá solicitar su ingreso, a través de su representante legal o a través de las autoridades mencionadas en el artículo 101.

El reconocimiento de la condición de víctima lo hace el Sistema Nacional de Atención a Víctimas a solicitud de las personas que presenten el formulario único. El reconocimiento también puede desprenderse de la determinación que realice: el Juez con sentencia ejecutoriada; el Juez de una causa que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es la víctima, pueden ser jueces de amparo, civil, familiar; el Ministerio Público; las Comisiones de Derechos Humanos; y los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia.

Por otra parte y respecto de la distribución de competencias estas obligaciones y competencias distribuidas en el Título Séptimo no se constriñen a las autoridades públicas en los tres niveles de gobierno o en los Tres Poderes, sino que también prevén un capítulo para la figura creada por esta

Ley General del Asesor Jurídico Federal de las Víctimas, en el que se incluyen los principios de la justicia restaurativa contemplada en el artículo 17 constitucional, así como se hacen operativos y efectivos los derechos de las víctimas relativos a la asesoría jurídica, la presentación de pruebas que apoyen su posición y la impugnación de las actuaciones del Ministerio Público, tal como lo contempla el artículo 20 C constitucional.

En este título se distribuyen las competencia de: el Gobierno Federal, las instituciones encargadas de Desarrollo Social, Desarrollo Integral De La Familia, Seguridad Pública, Educación Pública, Salud, de Justicia, a las Entidades Federativas, a los Municipios, al Ministerio Público, a los Ministros, Magistrados y Jueces, a los de Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos, a las Policías y a los servidores públicos.

En cuanto al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación se integrará con recursos provenientes de diferentes fuentes, empezando por los fondos necesarios que prevea, el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro que corresponda, recursos que no podrán utilizarse para ningún otro fin que no sea el de reparación a víctimas; recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales; provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad; de multas y sanciones pecuniarias impuestas por la autoridad administrativa o judicial cuando se violen deberes reconocidos por esta Ley; de multas y sanciones impuestas al Estado por violaciones a derechos humanos; de donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros, sean gobiernos, organizaciones internacionales, particulares o sociedades, siempre que se hayan garantizado los mecanismos de control y transparencia exigidos por la Ley.

Así también sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la operación de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos u otras transacciones por Internet; de sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de los montos a pagar; del monto establecido en la sentencia como consecuencia al apoyo brindado por las empresas que han financiado a grupos organizados a margen de la ley; del monto de la reparación integral del daño cuando el beneficiario renuncie a ella o no lo reclame dentro del plazo legal establecido; de subastas públicas respecto de objetos o valores que se encuentren a disposición de autoridades investigadoras o judiciales, siempre y cuando no hayan sido reclamados por quien tenga derecho a ello, en términos de ley; y de sumas recuperadas por el Estado en los juicios de carácter civil, repetición obligatoria, que se dirijan en contra de los servidores públicos que hayan sido encontrados como responsables de haber cometido violaciones a los derechos humanos.

El Fondo en sus dependencias federal y local será administrado por un Titular designado por el Comisionado Presidente de la Comisión Ejecutiva aprobado por la mayoría del pleno de comisionados, y deberá ser administrado siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad, y en el mismo sentido que las iniciativas que se analizan y dictaminan se propone que sea operado a través de un fideicomiso público; los recursos se aplicarán para otorgar apoyos de carácter económico a la víctima en cuanto a ayuda, asistencia o reparación integral, de conformidad con lo que establece la propia ley y su reglamento.

El Procedimiento para acceder a los recursos del Fondo, que pasa previamente por que la víctima presente su solicitud ante las autoridades, organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos o particulares facultados en esta Ley para el ingreso al Sistema, acompañada de la sentencia, resolución, recomendación, informe o dictamen que instruya tal acceso o con acuerdo de la Comisión Ejecutiva de acuerdo a los procedimientos por ella establecidos.

Se establecen todos los documentos e información con la que se integrará el expediente, como mínimo: copia de la denuncia o querrela, en su caso de la queja presentada ante los Organismos Públicos de Derechos Humanos, o bien la petición o comunicación presentada a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos a los que México reconozca competencia.

En cuanto a la reparación se contemplan diversos supuestos específicos que pueden verificarse al ejecutar las medidas de reparación, a fin de garantizar su integralidad, así como la responsabilidad de la persona o institución que corresponda conforme al caso.

La Minuta contempla un apartado del a Capacitación, Formación, Actualización y Especialización se ha dispuesto un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley para que se incorporen los contenidos temáticos en comento, así como el establecimiento de un sistema de seguimiento que logre medir el impacto de la capacitación, incluyendo entrevistas y sondeos a las víctimas sobre el trato recibido por los servidores públicos.

Estas obligaciones involucran también a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública en cumplimiento con las facultades atribuidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por el tipo de trabajo que desempeñan, mismo que es altamente susceptible de incurrir en hechos constitutivos de victimización, así como a los servicios periciales, el Poder Judicial y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Señala que la Asesoría Jurídica Federal de Atención A Víctimas, que no solamente atiende al imperativo del Estado de contar con mecanismos para garantizar a toda persona el derecho a la asistencia jurídica, sino que incluye peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieren para dar integralidad a la defensa de los derechos de las víctimas.

Para dar la mayor efectividad a la garantía de asesoría jurídica permanente, se asignará el Asesor Jurídico Federal en el momento en que la víctima formula la solicitud ante la Comisión Ejecutiva o a petición de alguna institución, organismo de derechos humanos u organización de la sociedad civil.

CONSIDERACIONES DE LA MINUTA

Primera.- Después del análisis a la Minuta remitida por la Cámara de Senadores, esta Comisión de Justicia, la considera procedente, adecuada y oportuna la expedición de la Ley General de Víctimas.

Lo anterior, en virtud de que la expedición de la Ley en estudio responde a un enfoque integral de acciones y programas que deben ser considerados como integrales y complementarios para el reconocimiento de la víctima en todos sus ámbitos, individual, familiar y social, se le debe otorgar una máxima protección.

Segunda.- Se coincide con la colegisladora, en el sentido que el sistema jurídico mexicano, se deben dictar normas a favor de las víctimas, pero no sólo los derechos generales deben entenderse más allá de la participación de las víctimas en el procedimiento penal, sino que se incluyen esferas como la relación con las autoridades, la protección de su intimidad y al respeto a su dignidad, o a tomar decisiones informadas sobre su participación o no en los mecanismos disponibles de acceso a la justicia o a la verdad. Los derechos generales tienden a reconocer a la víctima su carácter de sujeto de derechos y apoyar su empoderamiento con la formación de nuevas capacidades.

Estos derechos generales, que se contienen en la ley, tienen el objetivo de facilitar el ejercicio de derechos en lo particular, como aquéllos enmarcados en el proceso penal o aquéllos que tienden a atender alguna necesidad específica de las víctimas en su tratamiento de reincorporación a la sociedad.

Tercera.- Igualmente se coincide con la Cámara de Senadores, en el sentido de que uno de los sufrimientos mayores por tratarse de delitos que trastocan continua y estructuralmente la vida familiar, son el del secuestro y el de desaparición forzada. El derecho a la verdad cobra una importancia en el tratamiento de estos casos, pues en el ejercicio de este derecho, las comisiones unidas consideran es central conocer el destino o paradero de las personas desaparecidas o secuestradas.

Es por esto que referido a las personas secuestradas y desaparecidas, es fundamental que en la Ley quede expreso el ordenamiento de que cualquier autoridad que conozca de la presunción de una desaparición forzada o de un secuestro debe actuar de inmediato y sin demora para activar todas las diligencias que estén a su alcance para la búsqueda y el encuentro del paradero de la persona presuntamente desaparecida o secuestrada.

En estos casos, la inmediatez de la acción de la autoridad es de importancia vital para encontrar a la persona desaparecida o secuestrada sin lesiones a su integridad física y con vida.

Cuarta.- Esta Comisiones dictaminadora coincide con la Minuta en estudio, en cuanto a la obligación del Estado en minimizar los inconvenientes a las víctimas y sus representantes legales en la prestación de los servicios que regula la ley, proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas y contra actos de intimidación y represalia, por ello.

Ya que una de las demandas reiteradas de las víctimas, así como de las organizaciones especializadas en la atención a víctimas, que fueron conocidas por las comisiones unidas en el proceso de elaboración de esta Ley General, ha sido la de que la instancia encargada de cumplir con la misma sea autónoma de otras, a fin de evitar la obstaculización de las investigaciones o la desconfianza de las víctimas mismas, sobre todo en casos de victimización resultante de la violación de derechos humanos.

Quinta.- En cuanto al Sistema Nacional de Atención a Víctimas se permitirá facilitar a las víctimas la interacción con instituciones públicas articuladas bajo el propósito específico de que sus derechos se hagan plenamente efectivos, economizar el número y coste de las gestiones de las víctimas, así como dotar al Estado de herramientas estadísticas y recursos materiales y humanos para cumplir plenamente con sus obligaciones constitucionales en materia de prevención y reparación integral del daño, en los términos que esta Ley prevé.

Por lo que esta dictaminadora concuerda con el Senado para que por lo que esta Ley General prevé que los gobiernos federal, estatales y municipales deberán establecer mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, relacionados con esta Ley.

Así mismo es importante señalar que el Sistema va a construir e instrumentar políticas de Estado en materia de atención a víctimas, también participan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como organismos públicos de derechos humanos y de educación superior, representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la defensa de víctimas del delito y de

violaciones de derechos humanos, representantes de grupos de víctimas, académicos, el representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, invitados de organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales e internacionales, de representaciones consulares, relatores e integrantes de grupos de trabajo de los sistemas de Naciones Unidas o Interamericano, y otros expertos y especialistas nacionales e internacionales, en atención a víctimas, y otras instituciones, organizaciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras que se requiera, de acuerdo con el tipo de problemática que se aborde en relación con las víctimas.

En ese sentido, de nueva cuenta se concuerda con la colegisladora en la conformación de dicho sistema, para que se cumplimenten las obligaciones del Estado mexicano en su conjunto en materia de tratamiento de víctimas, participación ciudadana, igualdad de género, interés superior del menor, y en general, todas aquellas contempladas en el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos establecido por la Constitución.

Sexta.- En cuanto a la instrumentación de un Registro de víctimas esta Comisión considera que es muy importante su creación un instrumento de la mayor utilidad, ya que será el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema, creado en esta Ley.

Al igual que el Fondo el cual estará exento de toda imposición de carácter fiscal y parafiscal, así como de las diversos gravámenes a que pudieren estar sujetas las operaciones que se realicen con en el Estado donde el Fondo tenga su sede. Cuando así sea necesario, la Comisión Ejecutiva podrá crear un fondo emergente para apoyos urgentes, que se deberán determinar en un plazo máximo de diez días, el cual tendrá adjudicado parte de los recursos del Fondo por un tiempo determinado.

Por los argumentos vertidos en párrafos que anteceden, los integrantes de esta Comisión de Justicia estamos de acuerdo con la Minuta objeto del presente dictamen, ya que de esta forma se hace efectiva la protección a la garantía de seguridad pública que el Estado debe proveer a todos los individuos que están dentro del territorio mexicano, consignada por la Constitución Política.

Por lo anteriormente expuesto, y para los efectos del artículo 72, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Justicia, somete a la consideración de esta Asamblea, el:

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la Ley General de Víctimas para quedar como sigue:

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

APLICACIÓN, OBJETO E INTERPRETACIÓN

Artículo 1. La presente Ley general es de orden público de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º párrafo tercero, artículo 17, y el artículo 20 apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente ley obliga a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de los tres Poderes Constitucionales, así como a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho punible cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Artículo 2. El objeto de esta Ley es:

I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, restitución de sus derechos violados, debida diligencia, no repetición y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos;

II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;

IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;

V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

Artículo 3. Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas.

CAPÍTULO II

CONCEPTO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas que directamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y toda persona que de alguna forma sufra daño o peligre en su esfera de derechos por auxiliar a una víctima son víctimas indirectas.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente ley, e independientemente de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño, o de su participación en algún procedimiento judicial o administrativo.

Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

Dignidad.- La dignidad humana es un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.

En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos.

En cualquier caso, toda norma, institución o acto que se desprenda de la presente Ley serán interpretados de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es Parte, aplicando siempre la norma más benéfica para la persona.

Buena fe.- Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas, no deben criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deben brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.

Complementariedad.- Los mecanismos, medidas y procedimientos contemplados en esta Ley, en especial, los relacionados con la de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación integral a las víctimas deberán realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente, entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes.

Tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación.

Debida diligencia.- El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable, para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención,

asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas.

Enfoque diferencial y especializado.- Se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros.

Las distintas autoridades comprometidas en la aplicación de esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, defensoras y defensores de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor. Todas las normas, instituciones y actos que se desprendan de la presente Ley deberán integrar un enfoque transversal de género y de protección de personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.

Enfoque transformador.- Las distintas autoridades comprometidas en la aplicación de la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Gratuidad.- Todas las acciones, mecanismos, procedimientos y cualquier otro trámite que implique el derecho de acceso a la justicia y demás derechos reconocidos en esta Ley, serán gratuitos para la víctima.

Igualdad y no discriminación.- En el ejercicio de los derechos y garantías de las víctimas y en todos los procedimientos a los que se refiere la presente Ley, las autoridades se conducirán sin distinción, exclusión o restricción, ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos, sociales, nacionales, lengua, religión, opiniones políticas, ideológicas o de cualquier otro tipo, género, edad, preferencia u orientación sexual, estado civil, condiciones de salud, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y discapacidades, o cualquier otra que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial deberá fundarse en razones de enfoque diferencial.

Integralidad, indivisibilidad e interdependencia.- Todos los derechos contemplados en esta Ley se encuentran interrelacionados entre sí. No se puede garantizar el goce y ejercicio de los

mismos sin que a la vez se garantice el resto de los derechos. La violación de un derecho pondrá en riesgo el ejercicio de otros.

Para garantizar la integralidad, la asistencia, atención, ayuda y reparación integral a las víctimas se realizará de forma multidisciplinaria y especializada.

Máxima protección.- Entendido como la obligación de cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.

Las autoridades adoptarán en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad.

No criminalización.- Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima, ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie.

Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.

Victimización secundaria.- Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición, ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

Participación conjunta.- Para superar la vulnerabilidad de las víctimas es necesario trabajar de manera conjunta. En ese sentido el Estado deberá implementar medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral; la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas, podrán ejecutar planes o medidas que aporten a la consecución de dichos objetivos.

Garantizados sus derechos, la víctima deberá colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, dentro de sus posibilidades, atendiendo al contexto, siempre y cuando las medidas no impliquen un detrimento a sus derechos.

Progresividad y no regresividad .- Las autoridades comprometidas en la aplicación de esta Ley adquieren la obligación de realizar todas las acciones necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la misma y no podrán retroceder o supeditar aquellos derechos, estándares o niveles de cumplimiento alcanzados.

Publicidad.- Todas las acciones, mecanismos y procedimientos deberán ser públicos, siempre que esto no vulnere los derechos humanos de las víctimas o las garantías para su protección.

El Estado deberá implementar mecanismos de difusión eficaces a fin de brindar información y orientación a las víctimas acerca de los derechos, garantías, y recursos, así como acciones, mecanismos y procedimientos con los que cuenta, los cuales deberán ser dirigidos a las víctimas y publicitarse de forma clara y accesible.

Rendición de cuentas .- Las autoridades y funcionarios encargados de la implementación de la Ley, así como los planes y programas que esta ley regula, estarán sujetos a mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación en donde debe contemplarse la participación pública, incluidas las víctimas y los colectivos de víctimas, y

Transparencia.- Todas las acciones, mecanismos y procedimientos que lleve adelante el Estado en ejercicio de sus obligaciones para con las víctimas, deberán instrumentarse de manera que garanticen el acceso a la información, así como el seguimiento y control correspondientes.

Las autoridades deberán tener mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación de las políticas, planes y programas que se instrumenten para garantizar los derechos de las víctimas.

Trato preferente.- Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de garantizar el trato digno y preferente a las víctimas.

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Asesor Jurídico: Asesor Jurídico Federal de Atención a Víctimas;

II. Asesoría Jurídica: Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas;

III. Comisiones de víctimas: Comisión Estatal y del Distrito Federal de Atención Integral a Víctimas;

IV. Comisión Ejecutiva: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas;

V. Compensación: Reparación económica a que la víctima tenga derecho;

VI. Daño: Muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten;

VII. Delito: Conducta típica, antijurídica y culpable que sancionan las leyes penales y sus equivalentes referidos por los tratados internacionales de los que México sea parte;

VIII. Fondo: Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral;

IX. Grupo: Conjunto de personas ligadas por constantes espacios temporales, el cual, articulado en su mutua representación interna, se propone en forma implícita y explícita una tarea que conforma su finalidad, interactuando a través de mecanismos de asunción y adjudicación de roles;

X. Interés difuso o colectivo: Corresponde al interés de una pluralidad de personas pertenecientes a un grupo social no organizado y no individualizado o a una comunidad o pueblo indígena;

XI. Ley: Ley General de Víctimas;

XII. Migración: Cualquier movimiento de personas hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo sin importar su tamaño, su composición o causa. La migración incluye el desplazamiento que se da por parte de los refugiados, las personas desplazadas, las personas desarraigadas y los migrantes económicos;

XIII. Migrante: Aquella persona que voluntariamente y por razones personales se moviliza de su lugar de origen a un destino particular con la intención de establecerse en él;

XIV. Migrante irregular: Aquella persona que, después de haber ingresado irregularmente o tras el vencimiento de su visado, tiene un estatus ilegal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen normas de admisión de un país receptor o a cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el mismo;

XV. Mínimo existencial: Constituye una garantía fundada en la dignidad humana como presupuesto del Estado democrático, y consiste en la obligación del Estado de proporcionar a la víctima y a su núcleo familiar un lugar en el que se les preste la atención adecuada para que superen su condición y se asegure su subsistencia con la debida dignidad que debe ser reconocida a los seres humanos en cada momento de su existencia;

XVI. Núcleo esencial : Aquella parte del derecho que otorga derechos fundamentales de aplicación directa e inmediata y que tiende a la satisfacción de las necesidades básicas de su titular o titulares;

XVII. Procedimiento: Actuación por trámites judiciales o administrativos;

XVIII. Registro: Registro Nacional de Víctimas;

XIX. Reglamento: Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

XX. Sistema: Sistema Nacional de Atención a Víctimas;

XXI. Víctima: Persona que directa o indirectamente han sufrido el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito;

XXII. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

CAPÍTULO I

DE LOS DERECHOS GENERALES DE LAS VÍCTIMAS

Artículo 7 . Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo, y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

I. Derecho a ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos por parte de los servidores públicos y, en general, del personal de las instituciones públicas responsables del cumplimiento de esta Ley, así como por parte de los particulares que cuenten con convenios para brindar servicios a las víctimas;

II. Derecho a solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre; así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a un nuevo trauma;

III. Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces;

IV. Las víctimas, con independencia de que se encuentren dentro un procedimiento penal o de cualquier otra índole, tienen derecho a la protección del Estado, incluido su bienestar físico y psicológico y la seguridad de su entorno, con respeto a su dignidad y privacidad.

Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como derecho a contar ella y sus familiares con medidas de protección eficaces cuando su vida o integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos;

V. Derecho a solicitar y a recibir información clara, precisa y accesible sobre las rutas y los medios de acceso a los procedimientos, mecanismos y medidas que se establecen en la presente Ley;

VI. Derecho a solicitar, acceder y recibir, en forma clara y precisa, toda la información oficial necesaria para lograr el pleno ejercicio de cada uno de sus derechos;

VII. Derecho a obtener en forma oportuna, rápida y efectiva todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre éstos, los documentos de identificación y las visas;

VIII. Derecho a conocer el estado de los procesos judiciales y administrativos en los que tenga un interés como interviniente;

IX. Derecho a ser efectivamente escuchada por la autoridad respectiva, cuando se encuentre presente en la audiencia, diligencia o en cualquier otra actuación y antes de que la autoridad se pronuncie;

X. Derecho a la notificación de las resoluciones que se dicten en el Sistema relativas a las solicitudes de ingreso y de medidas de ayuda, de asistencia y reparación integral;

XI. Derecho a que su consulado sea inmediatamente notificado conforme a las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular, cuando se trate de víctimas extranjeras;

XII. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización su núcleo familiar se haya dividido;

XIII. Derecho a retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad;

XIV. Derecho a acudir y a participar en escenarios de diálogo institucional;

XV. Derecho a ser beneficiaria de las acciones afirmativas y programas sociales adelantados por el Estado para proteger y garantizar su derecho a la vida en condiciones de dignidad;

XVI. Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, ayuda, atención, asistencia y reparación integral;

XVII. Derecho a que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores y población indígena;

XVIII. Derecho a no ser discriminadas ni limitadas en sus derechos, salvo en los casos expresamente señalados en esta Ley;

XIX. Derecho a recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación física y psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad;

XX. Derecho a acceder a los mecanismos de justicia disponibles para determinar la responsabilidad en la comisión del delito o de la violación de los derechos humanos;

XXI. Derecho a tomar decisiones informadas sobre las vías de acceso a la justicia o mecanismos alternativos;

XXII. Derecho a una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño;

XXIII. Derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición, conforme a los procedimientos establecidos en la ley de la materia;

XXIV. Derecho a expresar libremente sus opiniones y preocupaciones ante las autoridades e instancias correspondientes, y a que éstas, en su caso, sean consideradas en las decisiones que afecten sus intereses;

XXV. Derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses y el ejercicio de sus derechos;

XXVI. Derecho a que se les otorgue, en los casos que procedan, la ayuda provisional/humanitaria;

XXVII. Derecho a recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor de su lengua, en caso de que no hablen el idioma español o tengan discapacidad auditiva, verbal o visual;

XXVIII. Derecho a trabajar de forma colectiva con otras víctimas para la defensa de sus derechos, incluida su reincorporación a la sociedad;

XXIX. Derecho a contar con espacios colectivos donde se trabaje el apoyo individual o colectivo y que le permitan relacionarse con otras víctimas; y

XXX. Los demás señalados por la Constitución, los tratados internacionales, esta Ley y cualquier otra disposición aplicable en la materia o legislación especial.

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS DE AYUDA, ASISTENCIA Y ATENCIÓN

Artículo 8. Las víctimas recibirán ayuda oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, en el momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

Los servidores públicos deberán brindar información clara, precisa y accesible a las víctimas y sus familiares, sobre cada una de las garantías, mecanismos y procedimientos que permiten el acceso oportuno, rápido y efectivo a las medidas de ayuda contempladas en la presente Ley.

Artículo 9. Las víctimas tendrán derecho a la asistencia y a la atención, los cuales se garantizarán incluyendo siempre un enfoque transversal de género y diferencial.

Se entiende por asistencia el conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Entre

estas medidas, las víctimas contarán con asistencia médica especializada incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica.

Se entiende por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con miras a facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, cualificando el ejercicio de los mismos.

Las medidas de asistencia y atención no sustituyen ni reemplazan a las medidas de reparación integral, por lo tanto, el costo o las erogaciones en que incurra el Estado en la prestación de los servicios de atención y asistencia, en ningún caso serán descontados de la compensación a que tuvieran derecho las víctimas.

CAPÍTULO III

DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

Artículo 10. Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, a cargo de autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

Las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos. La legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación.

CAPÍTULO IV

DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

Artículo 11. Para garantizar los derechos establecidos en el artículo 10 de la presente Ley, las víctimas tendrán acceso a los mecanismos y procedimientos previstos en la Constitución, en las leyes locales y federales aplicables y en los Tratados Internacionales.

Artículo 12. Del mismo modo las víctimas gozarán de los siguientes derechos:

I. A ser informadas de manera clara, precisa y accesible de sus derechos por el Ministerio Público o la primera autoridad con la que tenga contacto o que conozca del hecho delictivo, tan pronto éste ocurra. El Ministerio Público deberá comunicar a la víctima los derechos que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales y esta Ley a su favor, dejando constancia en la carpeta de investigación de este hecho, con total independencia de que exista o no un probable responsable de los hechos.

II. A que les sea compensando en forma expedita y justa. En los casos en que la autoridad judicial dicte una sentencia condenatoria no podrá absolver al responsable de las reparaciones, incluido el pago de la compensación. Si la víctima o su Asesor Jurídico no solicitaran la compensación, el Ministerio Público está obligado a hacerlo;

III. A Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se les reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuenten, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio como partes plenas ejerciendo durante el mismo sus derechos los cuales en ningún caso podrán ser menores a los del imputado. Así mismo, tendrán derecho a que se les otorguen todas las facilidades para la presentación de denuncias o querellas.

IV. A ser asesoradas y representadas dentro de la investigación y el proceso por un Asesor Jurídico. En los casos en que no quieran o no puedan contratar un abogado, les será proporcionado por el Estado, de acuerdo al procedimiento de la ley en la materia; esto incluye su derecho a elegir libremente a su representante legal;

V. A tener derecho a la segunda instancia y a otros recursos ordinarios y extraordinarios en los mismos casos y condiciones que el procesado y en los demás que designen las leyes;

VI. A impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento, con independencia de que se haya reparado o no el daño;

VII. A comparecer a la investigación o al juicio y a que sean adoptadas medidas para minimizar las molestias causadas, proteger su intimidad, identidad y otros datos personales, en caso necesario;

VIII. A que se garantice su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de amenaza, intimidación y represalia;

IX. A expresar libremente sus opiniones y preocupaciones ante las autoridades e instancias correspondientes de procuración y administración de justicia, y a que éstas, en su caso, sean consideradas en las decisiones que afecten sus intereses.

X. A rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia, teniendo la obligación el juez de resguardar sus datos personales y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos;

XI. A obtener copia simple gratuita y de inmediato, de las diligencias en la que intervengan;

XII. A Solicitar medidas precautorias o cautelares para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos de cargo, para la investigación y persecución de los probables responsables del delito y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño;

XIII. A ofrecer o solicitar la revalorización de la prueba a través de peritajes independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a derechos humanos;

XIV: A que se les informe sobre la realización de las audiencias donde se vaya a discutir sobre sus derechos y a estar presente en la misma;

XV. A que se les notifique toda resolución que pueda afectar sus derechos y a impugnar dicha resolución.

XVI. En los casos que impliquen graves violaciones a los derechos humanos, a solicitar a través del gobierno mexicano, la intervención de expertos internacionales independientes, acreditados ante organismos nacionales o internacionales, a fin de que asesore a las autoridades competentes sobre la investigación de los hechos y la realización de peritajes. Las organizaciones de la sociedad civil o grupos de víctimas podrán solicitar también que grupos de esos expertos revisen, informen y lleven a cabo recomendaciones para lograr el acceso a la justicia y a la verdad para las víctimas.

Artículo 13. Adicionalmente a lo señalado en las leyes aplicables, la reparación integral comprende:

I. El restablecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban antes de cometerse el delito o la violación a alguno o algunos de los derechos humanos;

II. La restitución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial;

III. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral. Se entiende por daño moral, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados, por ende, en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria. En los casos en los que el delito constituye una violación grave a los derechos humanos, se presumirá el daño moral de la víctima;

IV. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;

V. El pago de salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

VI. En casos de delitos o violaciones graves a derechos humanos al pago de los gastos y costas judiciales del asesor jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, así como los gastos de transporte, alojamiento o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio si la víctima reside en municipio o delegación distinto al del enjuiciamiento.

Artículo 14. Cuando el imputado se sustraiga de la acción de la justicia, deje de presentarse ante la autoridad jurisdiccional competente que conozca de su caso los días fijos que se estime conveniente señalarle y cuantas veces sea citado o requerido para ello, u omite comunicar a la autoridad jurisdiccional competente los cambios de domicilio que tuviere o se ausentase del lugar del juicio de autorización de la autoridad jurisdiccional competente, esta última ordenará, sin demora alguna, que entregue la suma que garantiza la reparación del daño a la víctima, dejando constancia en el expediente del pago definitivo de la cantidad depositada, lo que no implica que se haya efectuado la reparación integral del daño correspondiente.

En los casos en que la garantía fuese hecha por hipoteca o prenda, la autoridad jurisdiccional competente emitirá a la autoridad fiscal correspondiente dichos bienes para su cobro, el cual deberá entregarse sin dilación a la víctima. En los mismos términos los fiadores están obligados a pagar en forma inmediata la reparación del daño, aplicándose para su cobro, en todo caso, el procedimiento económico coactivo que las leyes fiscales señalen.

Artículo 15. Las víctimas tendrán derecho a que se consideren su discapacidad temporal o permanente, físicas, o mentales, así como su condición de niñas, niños y adolescentes o adultos mayores. Así mismo, a que se respete un enfoque transversal de género y las diferencias culturales, religiosas, de credo, étnicas, entre otras igualmente relevantes. Cuando sea necesario, el Estado proporcionará intérpretes y traductores. Las víctimas no podrán ser discriminadas por ninguna causa en conformidad a la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos, la presente Ley y las demás aplicables en la materia.

Artículo 16. La víctima podrá acceder de manera subsidiaria, al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva, en los términos del Título Octavo de esta Ley. Todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones, administrativas, penales y civiles que resulten.

Artículo 17. Las víctimas tienen derecho a intervenir en el proceso penal y deberán ser reconocidas como sujetos procesales en el mismo, en los términos de la Constitución y de los Tratados Internacionales de derechos humanos, pero si no fuese su deseo apersonarse en el mismo, serán representadas por un asesor jurídico o en su caso por el Ministerio Público, y serán notificadas personalmente de todos los actos y resoluciones que pongan fin el proceso, de los recursos interpuestos ya sean ordinarios o extraordinarios, así como de las modificaciones en las medidas cautelares que se hayan adoptado por la existencia de un riesgo para su seguridad, vida o integridad física o modificaciones a la sentencia.

Artículo 18. Las víctimas tienen derecho a que se les explique el alcance y trascendencia de los exámenes periciales a los que podrán someterse dependiendo de la naturaleza del caso, y en caso de aceptar su realización a ser acompañadas en todo momento por su Defensor de las Víctimas o la persona que consideren.

Artículo 19. Toda comparecencia ante el órgano investigador, el juez o tribunal, o ante cualquiera otra autoridad o perito que requiera la presencia de la víctima, se considerará justificada para los efectos laborales y escolares, teniendo ella derecho a gozar del total de los emolumentos a que se refiere la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 20. Las víctimas tendrán derecho a optar por la solución de conflictos conforme a las reglas de la justicia alternativa, a través de instituciones como la conciliación y la mediación, a fin de facilitar la reparación del daño y la reconciliación de las partes y la garantía de no repetición.

No podrá llevarse la conciliación ni la mediación a menos de que quede acreditado a través de los medios idóneos, que la víctima está en condiciones de tomar esa decisión y las procuradurías llevarán un registro y una auditoría puntual sobre los casos en donde sí sea decisión de la víctima utilizar estas vías de solución alterna de conflictos, notificando en todo caso a las instancias de protección a la mujer a fin de que se cercioren que la víctima tuvo el acompañamiento que requirió para la toma de dicha decisión. Se sancionará a los servidores públicos que orillen a las víctimas a tomar estas decisiones sin que éstas estén conscientes de las consecuencias que conlleva.

Artículo 21. En los casos de violaciones de derechos humanos o de delitos derivados de éstas, además de todas las garantías consagradas en los artículos anteriores, las víctimas tendrán los siguientes derechos:

I. A una investigación pronta y eficaz que lleve a la identificación, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, al esclarecimiento de los hechos y a su reparación integral;

II. A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron;

III. A conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos en que le fueron violados sus derechos humanos para lo cual la autoridad deberá informar los resultados de las investigaciones, y

IV. A que se le brinde protección y se salvaguarde su vida y su integridad corporal, en los términos del artículo 34 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

CAPÍTULO V DEL DERECHO A LA VERDAD

Artículo 22. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

Artículo 23. Las víctimas y sus familiares tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron y, en los casos de personas fallecidas, desaparecidas, ausentes, no localizadas o extraviadas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos.

Artículo 24. Las víctimas, sus familiares y la sociedad tienen derecho a conocer la verdad y a tener información sobre las condiciones y las pautas o patrones de las violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos; la historia del contexto social, económico y político en el que se produjeron esas violaciones; y la identificación de los responsables individuales e institucionales de las mismas.

Las víctimas y sus familiares tienen derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados. Las víctimas deberán decidir libremente su participación y tener la información suficiente sobre las implicaciones de cada uno de estos mecanismos.

Artículo 25. El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Esto incluye la instrumentación de mecanismos de búsqueda conforme la legislación aplicable y los tratados internacionales de los que México sea parte.

Parte de esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente.

Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

Una vez plenamente identificados y realizadas las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en esta Ley y en los Códigos de Procedimientos Penales, la entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales.

En caso necesario, a efecto de garantizar las investigaciones, la autoridad deberá informar formalmente a los familiares la obligación de no cremar los restos, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada.

Artículo 26. Para garantizar el ejercicio pleno de este derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad, el Estado podrá generar mecanismos para la investigación, independiente, imparcial y competente, que cumpla, entre otros, con los siguientes objetivos:

- I. El esclarecimiento histórico preciso de las violaciones de derechos humanos, la dignificación de las víctimas y la recuperación de la memoria histórica;
- II. La determinación de la responsabilidad individual o institucional de los hechos;
- III. El debate sobre la historia oficial donde las víctimas de esas violaciones puedan ser reconocidas y escuchadas;
- IV. La contribución a la superación de la impunidad mediante la recomendación de formulación de políticas de investigación;
- V. La recomendación de las reparaciones, reformas institucionales y otras políticas necesarias para superar las condiciones que facilitaron o permitieron las violaciones de derechos.

Para el cumplimiento de estos objetivos, deberán realizarse consultas que incluyan la participación y la opinión de las víctimas, grupos de víctimas y de sus familiares.

La investigación deberá garantizar los derechos de las víctimas y de los testigos, asegurándose su presencia y declaración voluntarias. Se deberá garantizar la confidencialidad de las víctimas y los testigos cuando ésta sea una medida necesaria para proteger su dignidad e integridad y adoptará las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Así mismo, en los casos de las personas que se vean afectadas por una acusación, deberá proporcionarles la oportunidad de ser escuchadas y de confrontar o refutar las pruebas ofrecidas en su contra, ya sea de manera personal, por escrito o por medio de representantes designados.

La investigación deberá seguir protocolos de actuación con el objetivo de garantizar que las declaraciones, conclusiones y pruebas recolectadas puedan ser utilizadas en procedimientos penales como pruebas con las debidas formalidades de ley.

Artículo 27. Las organizaciones de la sociedad civil, tales como asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, podrán proporcionar, a autoridad competente, sus investigaciones de violaciones de los derechos humanos, con el fin de contribuir con la búsqueda y conocimiento de la verdad. Las autoridades deberán dar las garantías necesarias para que esta actividad se pueda realizar de forma libre e independiente.

Artículo 28. Las autoridades están obligadas a la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos así como a respetar y garantizar el derecho de acceder a los mismos.

El Estado tiene el deber de garantizar la preservación de dichos archivos y de impedir su sustracción, destrucción, disimulación o falsificación; así como de permitir su consulta pública, pero particularmente en interés de las víctimas y sus familiares con el fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Cuando la consulta de los archivos persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas y, en ningún caso, podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura.

Los tribunales nacionales e internacionales, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y, así como los investigadores que trabajen esta responsabilidad, podrán consultar libremente los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos. Este acceso será garantizado cumpliendo los requisitos pertinentes para proteger la vida privada, incluidos en particular las seguridades de confidencialidad proporcionadas a las víctimas y a otros testigos como condición previa de su testimonio.

En estos casos, no se podrá denegar la consulta de los archivos por razones de seguridad nacional excepto que, en circunstancias excepcionales, la restricción se encuentre previamente establecida en la Ley, la autoridad haya demostrado que la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo y que la denegación sea objeto de revisión por la autoridad competente, a la vez que puede ser sujeta a examen judicial independiente.

Artículo 29. Toda persona tendrá derecho a saber si figura en los archivos estatales y, en ese caso, después de ejercer su derecho de consulta, a impugnar la legitimidad de las informaciones y contenidos que le conciernan ejerciendo el derecho que corresponda. La autoridad garantizará que el documento modificado después de la impugnación incluya una referencia clara a las informaciones y contenidos del documento cuya validez se impugna y ambos se entregarán juntos cuando se solicite el primero. Para casos de personas fallecidas, este derecho podrá ser ejercido por sus familiares.

CAPÍTULO VI

DEL DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

Artículo 30 . Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del hecho punible que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición

Artículo 31. Para los efectos de la presente Ley se entenderá que:

I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del hecho punible o a la violación de sus derechos humanos;

II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del hecho punible o de la violación de derechos humanos;

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir.

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición contempladas en esta Ley proceden, según sea el caso, tanto para las víctimas que individualmente han sufrido la lesión de sus bienes jurídicos o de sus derechos humanos como para las víctimas que han sufrido colectivamente esas lesiones.

TÍTULO TERCERO

MEDIDAS DE AYUDA, INMEDIATAS Y HUMANITARIAS

CAPÍTULO I

MEDIDAS EN MATERIA DE SALUD

Artículo 32. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

Los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de mujeres, menores de edad, adultos mayores y población indígena.

Artículo 33. Las instituciones hospitalarias públicas del Gobierno Federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios tienen la obligación de dar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que lo requieran, con independencia de su capacidad socioeconómica nacionalidad y sin exigir condición previa para su admisión.

Artículo 34. Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

I. Hospitalización;

II. Material médico quirúrgico, incluidas prótesis y demás instrumentos que la persona requiera para su movilidad, conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia;

III. Medicamentos;

IV. Honorarios médicos, en caso de que el sistema de salud más accesible para la víctima no cuente con los servicios que ella requiere de manera inmediata;

V. Servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas;

VI. Transporte y ambulancia;

VII. Servicios de atención mental en los casos en que, como consecuencia de la comisión del hecho punible o de la violación a sus derechos humanos, la persona quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente;

VIII. Servicios odontológicos reconstructivos por los daños causados como consecuencia del hecho punible o la violación a los derechos humanos;

IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima;

X. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas;

XI. En caso de que la institución médica a la que acude o es enviada la víctima no cuente con lo señalado en las fracciones II y III y sus costos hayan sido cubiertos por la víctima, los estados y municipios se los reembolsarán de manera completa e inmediata.

Artículo 35. Los estados, el Gobierno del Distrito Federal y municipios donde se haya cometido el hecho victimizante, pagarán a las víctimas, con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios, los gastos funerarios en los que ellas deban incurrir cuando sus familiares o seres queridos fueron asesinados. En el caso de delitos del ámbito federal, serán por cuenta del erario federal. Estos gastos incluirán los de transporte, cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar. Por ningún motivo se prohibirá a las víctimas ver los restos de sus familiares, si es su deseo hacerlo. Si los familiares de las víctimas deben transportarse a otro lugar para los trámites de reconocimiento, se deberán cubrir también sus gastos.

Artículo 36. La Comisión Ejecutiva definirá y garantizará la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque Psicosocial, Educación y Asistencia Social, el cual deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes Entidades obligadas e Instituciones de Asistencia Pública que conforme el Reglamento de esta Ley presten los servicios subrogados a los que ella hace referencia. Este modelo deberá contemplar el servicio a aquellas personas que no sean beneficiarias de un sistema de prestación social o será complementario cuando los servicios especializados necesarios no puedan ser brindados por el sistema al cual pertenece.

Artículo 37. Los Gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, a través de sus organismos, dependencias y entidades de Salud Pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias serán las entidades obligadas a otorgar el carnet que identifique a las víctimas ante el sistema de salud, conforme al Registro Nacional de Víctimas, con el fin de garantizar la asistencia y atención prioritarias para efectos reparadores.

El proceso de credencialización se realizará de manera gradual y progresiva dando prioridad a las víctimas de daños graves a la salud e integridad personal. No obstante, aquellas víctimas que no cuenten con dicho carnet y requieran atención inmediata deberán ser atendidas de manera prioritaria, mientras se registran.

Artículo 38. En materia de asistencia y atención médica, psicológica, psiquiátrica y odontológica, la víctima tendrá todos los derechos establecidos por la Ley General de Salud para los Usuarios de los Servicios de Salud, y tendrá los siguientes derechos adicionales:

I. A que se proporcione gratuitamente atención médica y psicológica permanente de calidad en cualquiera de los hospitales públicos federales, estatales y municipales, de acuerdo a su competencia, cuando se trate de lesiones, enfermedades y traumas emocionales provenientes del delito o de la violación a los derechos humanos sufridos por ella. Estos servicios se brindarán de manera permanente, cuando así se requiera, y no serán negados, aunque la víctima haya recibido las medidas de ayuda que se establecen en la presente Ley, las cuales, si así lo determina el médico, se continuarán brindando hasta el final del tratamiento;

II. Los Gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, a través de sus organismos, dependencias y entidades de Salud Pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán otorgar citas médicas, en un periodo no mayor a ocho días, a las víctimas que así lo soliciten, salvo que sean casos de atención de emergencia en salud, en cuyo caso la atención será inmediata;

III. Una vez realizada la valoración médica general o especializada, según sea el caso, y la correspondiente entrega de la fórmula médica, se hará la entrega inmediata de los medicamentos a los cuales la víctima tenga derecho y se le canalizará a los especialistas necesarios para el tratamiento integral, si así hubiese lugar;

IV. Se le proporcionará material médico quirúrgico, incluida prótesis y demás instrumentos o aparatos que requiera para su movilidad conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia así como los servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas y los servicios odontológicos reconstructivos que requiera por los daños causados como consecuencia del hecho punible o la violación a sus derechos humanos;

V. Se le proporcionará atención permanente en salud mental en los casos en que, como consecuencia del hecho victimizante, quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente;

VI. La atención materno-infantil permanente cuando sea el caso incluyendo programas de nutrición.

Artículo 39. A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del Virus de Inmunodeficiencia Humana.

En cada una de las entidades públicas que brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género

Artículo 40. Los Gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, a través de sus organismos, dependencias y entidades de Salud Pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, definirán los procedimientos para garantizar de manera gratuita los servicios de asistencia médica preoperatoria, posoperatoria, quirúrgica, hospitalaria y odontológica a que hubiese lugar de acuerdo al concepto médico y valoración, que permita atender lesiones transitorias y permanentes y las demás afectaciones de la salud física y psicológica que tengan relación causal directa con las conductas.

Artículo 41. En caso de que la institución médica a la que acude o es enviada la víctima no cumpla con lo señalado en los artículos anteriores y sus costos hayan sido cubiertos por la víctima, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral creado en esta Ley se los reembolsará de manera completa y rápida, teniendo el fondo derecho de repetir contra los responsables.

Artículo 42. Los Gobiernos Federal, Estatal y del Distrito Federal, a través de sus secretarías, dependencias, organismos y entidades de Salud Pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios definirán los procedimientos para garantizar de manera gratuita los servicios de asistencia médica preoperatoria, postoperatoria, quirúrgica, hospitalaria y odontológica a que hubiese lugar de acuerdo al concepto médico y

valoración, que permita atender lesiones transitorias y permanentes y las demás afectaciones de la salud física y psicológica que tengan relación causal directa con las conductas.

Artículo 43. En caso que la institución médica a la que acude o es enviada la víctima no cumpla con lo señalado en los artículos anteriores y sus costos hayan sido cubiertos por la víctima el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral creado en esta Ley se los reembolsará de manera completa y rápida.

CAPÍTULO II

MEDIDAS EN MATERIA DE ALOJAMIENTO Y ALIMENTACIÓN

Artículo 44. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo, las dependencias de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito Federal, Estatal o Municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o desplazadas de su lugar de residencia por causa del hecho punible cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.

CAPÍTULO III

MEDIDAS EN MATERIA DE TRANSPORTE

Artículo 45. Cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo las entidades federativas pagarán los gastos correspondientes, garantizando, en todos los casos, que el medio de transporte usado por la víctima para su regreso es el más seguro y el que le cause menos trauma de acuerdo con sus condiciones.

CAPÍTULO IV MEDIDAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN

Artículo 46 . Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden nacional o de los órdenes estatales, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades adoptarán, con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.

Las medidas de protección a las víctimas se deben implementar con base en los siguientes principios:

I. Principio de protección: considera primordial la protección de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas;

II. Principio de necesidad y proporcionalidad: las medidas de protección deben responder al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la persona destinataria, y deben ser aplicadas en cuanto sean necesarias para garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes;

III. Principio de confidencialidad: toda la información y actividad administrativa o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo;

IV. Principio de oportunidad y eficacia: Las medidas deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima y deben ser otorgadas e implementadas a partir del momento y durante el tiempo que garanticen su objetivo.

Serán sancionadas administrativa, civil o penalmente, de conformidad con las leyes aplicables, las autoridades federales, estatales o municipales que contribuyan a poner en riesgo la seguridad de las víctimas, ya sea a través de intimidación, represalias, amenazas directas o cuando existan datos suficientes que demuestren que las víctimas podrían ser nuevamente afectadas por la colusión de dichas autoridades con los responsables de la comisión del delito o con un tercero implicado que amenace o dañe la integridad física o moral de una víctima.

Artículo 47. Las medidas adoptadas deberán ser acordes con la amenaza que tratan de conjurar y deberán tener en cuenta la condición de especial vulnerabilidad de las víctimas, así como respetar, en todos los casos, su dignidad.

CAPÍTULO V

MEDIDAS EN MATERIA DE ASESORÍA JURÍDICA

Artículo 48. Las autoridades del orden nacional, las de los estados, las del Distrito Federal y municipios brindarán, de manera inmediata, a las víctimas información y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. La Comisión Ejecutiva garantizará lo dispuesto en el presente artículo a través de la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas en los términos del título correspondiente.

Artículo 49. La información y asesoría deberá brindarse en forma gratuita y por profesionales conocedores de los derechos de las víctimas, garantizándoles a ellas siempre un trato respetuoso de su dignidad y el acceso efectivo al ejercicio pleno y tranquilo de todos sus derechos.

TÍTULO CUARTO

MEDIDAS DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN TENDENTES A RESTABLECER A LA VÍCTIMA EN EL EJERCICIO PLENO DE SUS DERECHOS, Y A PROMOVER LA SUPERACIÓN DE SU CONDICIÓN

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 50. La Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas como responsable de la creación y gestión del Registro Nacional de Víctimas a que hace referencia el Título Séptimo, de esta Ley garantizará que el acceso de las víctimas al Registro se haga de manera efectiva, rápida y diferencial con el fin de permitirles disfrutar de las medidas de asistencia y atención establecidos en la presente Ley.

Artículo 51. Conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva; la Secretarías, dependencias, organismos y entidades del Gobierno Federal del sector Salud, Educación, Desarrollo Social y las demás obligadas y las Secretarías, dependencias, organismos y entidades estatales y del Distrito Federal, en los mismos ámbitos, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en particular el enfoque diferencial para las mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad y adultos mayores y población indígena.

Artículo 52. Todas las medidas de asistencia, atención, protección o servicios otorgados por las instituciones públicas Federales, de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios, a las víctimas por cualquier hecho, serán gratuitos y éstas recibirán un trato digno con independencia de su capacidad socio-económica y sin exigir condición previa para su admisión a éstos, más que las establecidas en la presente Ley.

CAPÍTULO II

MEDIDAS DE EDUCACIÓN

Artículo 53. Las políticas y acciones establecidas en este capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo, si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, por lo que la educación deberá contar con enfoque de transversal género y diferencial, desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos. Igualmente, se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior

Artículo 54. Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita a la víctima incorporarse con prontitud a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva.

Artículo 55. Todas las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias prestarán especial cuidado a las escuelas que, por la particular condición de la asistencia y atención a víctimas, enfrenten mayor posibilidad de atrasos o deserciones, debiendo promover las acciones necesarias para compensar los problemas educativos derivados de dicha condición.

Artículo 56. El Estado a través de sus organismos descentralizados y de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, está obligado a prestar servicios educativos para que gratuitamente, cualquier víctima o sus hijos menores de edad, en igualdad efectiva de condiciones de acceso y permanencia en los servicios educativos que el resto de la población, pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la Ley de Educación aplicable.

Artículo 57. La víctima o sus familiares de conformidad con la presente Ley, tendrán el derecho de recibir becas completas de estudio como mínimo hasta la educación media superior para sí o los dependientes que lo requieran.

Artículo 58. Los Gobiernos Federal, estatales y del Distrito Federal, a través de sus secretarías, dependencias, entidades y organismos de Educación, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias deberán entregar a los niños, niñas, adolescentes víctimas los respectivos paquetes escolares y uniformes, para garantizar las condiciones dignas y su permanencia en el sistema educativo.

Artículo 59. La víctima o sus hijos menores de edad, deberán tener acceso a los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría de Educación Pública proporcione.

Artículo 60 . Los Gobiernos Federal, estatales y del Distrito Federal, a través de sus secretarías, dependencias, entidades y organismos de Educación y las Instituciones de Educación Superior, en el marco de su autonomía, establecerán, los procesos de selección, admisión y matrícula que permitan a las víctimas que así lo requieran acceder a los programas académicos ofrecidos por estas instituciones, para lo cual incluirán medidas de exención del pago de formulario de inscripción y de derechos de grado, y deberán implementar medidas para el acceso preferencial de las víctimas.

CAPÍTULO III

MEDIDAS ECONÓMICAS Y DE DESARROLLO

Artículo 61. Dentro de la Política de Desarrollo Social el Estado en sus tres niveles, tendrá la obligación de garantizar que toda víctima reciba los beneficios del desarrollo social conforme a sus necesidades, particularmente para atender a las víctimas que hayan sufrido daños graves como consecuencia del hecho victimizante.

Artículo 62. Son derechos para el desarrollo social, la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los Tratados Internacionales de derechos humanos.

Artículo 63. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas y programas de asistencia, que incluyan oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las víctimas destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables para ello.

Artículo 64. El Estado en sus tres niveles está obligado a proporcionar la información necesaria de dichos programas, sus reglas de acceso, operación, recursos y cobertura, sin que pueda por ningún motivo excluir de dichos programas a las víctimas.

Artículo 65 . Las víctimas estarán sujetas a lo que determinen las leyes fiscales respectivas.

CAPÍTULO IV

MEDIDAS DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA EN MATERIA DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Artículo 66. Las medidas de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia serán permanentes y comprenden, como mínimo:

- I. La asistencia a la víctima durante cualquier procedimiento administrativo relacionado con su condición de víctima;
- II. La asistencia a la víctima en el proceso penal durante la etapa de investigación;
- III. La asistencia a la víctima durante el juicio;
- IV. La asistencia a la víctima durante la etapa posterior al juicio.

Estas medidas se brindarán a la víctima con independencia de la representación legal y asesoría que dé a la víctima el Asesor Jurídico.

TÍTULO QUINTO

MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL

CAPÍTULO I

MEDIDAS DE RESTITUCIÓN

Artículo 67. Las víctimas tendrán derecho a la restitución, de ser posible, en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades, si hubieren sido despojadas, en cualquier forma, de ellos.

Las medidas de restitución comprenden, según corresponda:

- I. Restablecimiento de la libertad, en caso de secuestro o desaparición forzada;
- II. Restablecimiento de los derechos jurídicos;
- III. Restablecimiento de la identidad;
- IV. Restablecimiento de la vida y unidad familiar;
- V. Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos;
- VI. Regreso digno y seguro al lugar de residencia;
- VII. Reintegración en el empleo, y
- VIII. Devolución de los bienes garantizando su efectivo y pleno uso y disfrute.

En los casos en donde la víctima ha sufrido una condena ilegítima, la restitución comprende, además de la libertad en los términos que lo establezcan las autoridades competentes, la eliminación en los registros de los respectivos antecedentes penales.

CAPÍTULO II

MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Artículo 68. Las medidas de rehabilitación incluyen, entre otras y según proceda, las siguientes:

- I. Atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas;
- II. Servicios y asesoría jurídicos tendientes a cualificar el ejercicio de los derechos de las víctimas y a garantizar su disfrute pleno y tranquilo;
- III. Servicios sociales orientados a garantizar el pleno restablecimiento de los derechos de la víctima en su condición de persona y ciudadana;
- IV. Programas de educación orientados a la capacitación y formación de las víctimas con el fin de garantizar su pleno reintegro a la sociedad y la realización de su proyecto de vida;
- V. Programas de capacitación laboral orientados a lograr el pleno reintegro de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida; y
- VI. Todas aquellas medidas tendientes a reintegrar a la víctima a la sociedad, incluido su grupo, o comunidad.

Artículo 69 . Cuando se otorguen medidas de rehabilitación se dará un trato especial a los niños y niñas víctimas y a los hijos de las víctimas y a adultos mayores dependientes de éstas.

CAPÍTULO III

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Artículo 70 . La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

- I. El daño físico o mental;
- II. La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- III. Los daños materiales, incluidos los daños permanentes y la pérdida de ingresos; así como el lucro cesante;
- IV. Los perjuicios morales y los daños causados a la dignidad de la víctima, y
- V. Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

Artículo 71. La Comisión Ejecutiva, mediante la determinación del monto señalado por la autoridad jurisdiccional en la sentencia firme, por dictamen del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido y por lo tanto haga imposible el ejercicio de la acción penal, o cuando exista una determinación de violación a los derechos humanos emitida por autoridad competente, o bien cuando algún organismo público de los derechos humanos, sea nacional, local o conforme a tratados internacionales, haya determinado que

existe la obligación de reparar, procederá, mediante acuerdo del pleno de la Comisión Ejecutiva, a cubrir de manera subsidiaria el monto de la compensación por estos conceptos en los términos de la presente Ley y su Reglamento. El monto de la subsidiaridad a la que se podrá obligar al Estado, será hasta de quinientas veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal. La Comisión Ejecutiva tendrá un plazo de noventa días para emitir una determinación.

CAPÍTULO IV

MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Artículo 72. Las medidas de satisfacción comprenden, entre otras y según corresponda:

I. La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o para impedir que se produzcan nuevos delitos o nuevas violaciones de derechos humanos;

II. La búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;

III. Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;

IV. Una disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en el hecho punible o en la violación de los derechos, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

V. La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos;

VI. La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad, el sufrimiento y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas, así como el sufrimiento de las comunidades y la sociedad en general. Estos actos podrán incluir: la construcción de monumentos, estatuas y museos; la identificación de lugares de conmemoración; la celebración de fechas oficiales de luto; el cambio del nombre de calles, parques y otros sitios públicos; y otras formas de manifestación artística o social, y

VII. La inclusión de un relato preciso de las violaciones de derechos cometidas y del contexto en el cual se produjeron en los textos o programas de enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos, así como en el material didáctico a todos los niveles.

CAPÍTULO V

MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Artículo 73. Las medidas de no repetición son aquéllas que se adoptan para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y que contribuyen a prevenir o evitarla repetición de actos de la misma naturaleza. Estas consistirán en las siguientes:

I. El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad;

II. La garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a las normas nacionales e internacionales relativas a la competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales y a las garantías del debido proceso;

III. El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;

IV: La limitación en la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos;

V. La exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de los derechos humanos;

VI. La protección de los profesionales del derecho, la salud y la información;

VII. La protección de los defensores de los derechos humanos;

VIII. La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

IX. La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a los derechos humanos, por los funcionarios públicos incluido el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos y sociales, además del personal de empresas comerciales;

X. La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales, y

XI. La revisión y reforma de las leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las permitan.

Artículo 74 . Se entienden agregadas como penas públicas en todos los delitos, que buscan garantizar la no repetición, y que deberán ser impuestas en los delitos en los que proceda la reparación del daño, las siguientes:

I. Supervisión de la autoridad;

II. Prohibición de ir a un lugar determinado u obligación de residir en él;

III. Caución de no ofender;

IV. La asistencia a cursos de capacitación sobre derechos humanos, y

V. La asistencia a tratamiento de deshabitación o desintoxicación.

Artículo 75. Se entiende por supervisión de la autoridad, la consistente en la observación y orientación de los sentenciados, ejercidas por personal especializado, con la finalidad de coadyuvar a la protección de la víctima y la comunidad.

Esta medida se establecerá cuando la privación de la libertad sea sustituida por otra sanción, reducida la pena privativa de libertad o se conceda la suspensión condicional de la pena.

Artículo 76. Considerando las características del delincuente y de la víctima, el juez podrá prohibir que el sentenciado vaya a un lugar determinado o que resida en él, garantizando así la seguridad de la víctima.

Artículo 77. El Juez en la sentencia, exigirá una garantía de no ofender, que se hará efectiva si el acusado violase las disposiciones del artículo anterior, o de alguna forma reincidiera en los actos de molestia a la víctima. Esta garantía no deberá ser inferior a la de la multa aplicable y podrá ser otorgada en cualquiera de las formas autorizadas por las leyes.

Artículo 78. Cuando el sujeto haya sido sentenciado por delitos relacionados con la violación a los derechos humanos, o al abuso de sustancias alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos o similares, independientemente de la pena que corresponda, aplicarán cursos y tratamientos para evitar su reincidencia y fomentar su deshabitación o desintoxicación.

TÍTULO SEXTO

SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

CAPÍTULO I

CREACIÓN Y OBJETO

Artículo 79. Se crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, máxima institución en la materia en los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene como objeto establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones, y demás políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas está constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, locales y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la y reparación integral a las víctimas, detalladas en el Capítulo II del presente título.

El Sistema agrupa, ordena y sistematiza las instituciones y organismos ya existentes, y los coordina con los organismos e instituciones aquí creadas.

El Sistema tendrá la estructura operativa que se detalla en el Capítulo III del presente Título. En ella estarán representadas las víctimas y los grupos de víctimas, las organizaciones gubernamentales que trabajen con víctimas, así como las diversas instituciones estatales responsables en materia de

protección, ayuda asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral.

Artículo 80. El Gobierno Federal, los estados, el Gobierno del Distrito Federal, los Municipios y los sectores social y privado, cada uno en el ámbito de sus competencias deberán establecer mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, relacionados con esta Ley.

CAPÍTULO II

INTEGRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Artículo 81. El Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará integrado por las instituciones encargadas de instrumentar, desarrollar, establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones, y demás políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, protección de los derechos humanos, acceso a la justicia, verdad y reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

Lo conformarán las instituciones, entidades, organismos y demás participantes federales, aquí enumerados, incluyendo en su caso las instituciones homólogas en los ámbitos estatal y municipal:

I. Poder Ejecutivo

- a. Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá,
- b. Los titulares de los ejecutivos estatales y municipales,
- c. Procuraduría General de la República y Procuradurías Generales de Justicia,
- d. Secretarías de Salud,
- e. Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- f. Secretarías de Desarrollo Social,
- g. Secretaría de Relaciones Exteriores,
- h. Secretarías de Educación Pública,
- i. Secretarías de Seguridad Pública,
- j. Policía Federal,
- k. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,
- l. Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- m. Instituto Nacional de Estadística y Geografía,

- n. Instituto Nacional de Migración,
- o. Instituto Nacional de las Mujeres,
- p. Defensoría Pública Federal,
- q. Oficinas de Registro Público de la Propiedad y del Comercio,
- r. Oficinas del Registro Civil, y
- s. Las demás del ejecutivo que se requieran dependiendo de la problemática concreta que se aborde.

II. Poder Legislativo:

- a. Integrantes de la Cámara de Diputados,
- b. Integrantes de la Cámara de Senadores, y
- c. Integrantes del poder legislativo de las entidades federativas.

III. Poder Judicial:

- a. Integrantes del Poder Judicial de la Federación, y
- b. Consejo de la Judicatura Federal.

IV. Organismos Públicos:

- a. Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
- b. Organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas,
- c. Universidad Nacional Autónoma de México, y
- d. Universidades autónomas de las entidades federativas.

V. Representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la defensa de víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos.

VI. Representantes de grupos de Víctimas.

VII. Académicos.

VIII. Representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

IX: Invitados de organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales e internacionales de representaciones consulares, relatores e integrantes de grupos de trabajo de los sistemas de

Naciones Unidas o Interamericano, y otros expertos y especialistas nacionales e internacionales, en atención a víctimas.

X. Las demás instituciones, organizaciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras que se requiera, de acuerdo con el tipo de problemática que se aborde en relación con las víctimas.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Artículo 82. El Sistema Nacional de Atención a Víctimas será operado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

De la Comisión Ejecutiva derivan el Fondo del Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y el Registro Nacional de Víctimas

A fin de garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos, garantías, mecanismos, procedimientos y servicios que establece esta Ley, el Gobierno Federal y las entidades federativas contarán en el marco de su competencia con un Fondo y un Registro de Víctimas, los cuales operarán a través de los comités que creen en sus ámbitos respectivos.

CAPÍTULO IV

COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Artículo 83. La Comisión Ejecutiva es el órgano ejecutivo por el que opera el Sistema que permite la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en todas las instituciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, propiciando su intervención en la gestión y la construcción de políticas públicas, así como el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones. Es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

Artículo 84 . La Comisión Ejecutiva estará integrada por nueve comisionados. El Ejecutivo Federal enviara al Senado, previa convocatoria, tres propuestas por cada comisionado a elegir. El Senado elegirá por el voto de la mayoría absoluta de los presentes.

Para garantizar que en la Comisión Ejecutiva estén representados grupos de víctimas, especialistas y expertos que trabajen en la atención a víctimas, ésta se conformará en los siguientes términos de las propuestas presentadas al Ejecutivo Federal:

I. Cinco comisionados especialistas en derecho, psicología, derechos humanos, sociología o especialidades equivalentes, propuestos por universidades públicas;

II. Cuatro comisionados representando a grupos de víctimas, propuestos por organizaciones no gubernamentales, registradas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con actividad acreditada en atención a víctimas de al menos cinco años, o por los organismos públicos de derechos humanos.

Para la elección de los comisionados, el Senado conformará una Comisión Plural integrada por los presidentes de las Comisiones de Justicia, Gobernación, Grupos Vulnerables y Equidad de Género, que se constituirá en la Comisión responsable de encabezar el proceso de selección y que recibirá las propuestas de comisionados.

En su conformación, el Ejecutivo y el Senado procuraran la integración de las diversas regiones geográficas del país y de diferentes tipos de hechos victimizantes.

Artículo 85. Para ser comisionado se requiere:

- I. Nacionalidad mexicana;
- II. Mayoría de edad; y
- III. No haber ocupado cargo público, dentro de los dos años previos a su designación

En la elección de los comisionados, deberá garantizarse el respeto a los principios que dan marco a esta Ley, especialmente los de enfoque transversal de género y diferencial.

Los comisionados se desempeñarán en su cargo por cinco años y se renovarán de forma escalonada cada dos años hasta que concluyan su mandato, eligiendo de entre ellos, a través de un proceso democrático en los términos de su propio Reglamento, a un Comisionado Presidente que durará en funciones un año con capacidad de reelegirse hasta por otro año.

Artículo 86 . La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes funciones y facultades:

- I. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas;
- II. Instrumentar los mecanismos para asegurar la atención de las víctimas, la definición de los representantes de víctimas, de organismos públicos autónomos de derechos humanos y de organizaciones no gubernamentales en las diversas instituciones del Sistema;
- III. Elaborar anualmente las tabulaciones de montos compensatorios en los términos de esta Ley y su Reglamento.
- IV. Participar en las acciones y definiciones de la política nacional integral y políticas públicas necesarias para el cumplimiento del objeto de esta Ley;
- V. Evaluar la eficacia de las acciones del Programa, con base en resultados medibles;
- VI. Proponer medidas, acciones, mecanismos, mejoras y demás políticas relativas al objeto de esta Ley;
- VII. Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación de la Ley y de las políticas públicas que se deriven de ellas, estableciendo los indicadores que le permitan un seguimiento preciso;
- VIII. Garantizar el pleno el cumplimiento de esta Ley y de los instrumentos internacionales aplicables;

IX. En su caso, solicitar al órgano competente se apliquen las medidas disciplinarias y sanciones correspondientes; Supervisar que las políticas públicas se adecuen a los principios establecidos por la Ley;

X. Hacer recomendaciones a los integrantes del sistema que deberán ser atendidas por los mismos;

XI. Nombrar a los titulares del Fondo y del Registro;

XII. Elaborar, de conformidad con la presente Ley su Reglamento;

XIII. Formular propuestas de política integral nacional de prevención de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley;

XIV. Establecer medidas, lineamientos o directrices de carácter obligatorio que faciliten condiciones dignas, integrales y efectivas para la atención y asistencia de las víctimas, que permitan su recuperación y restablecimiento para lograr el pleno ejercicio de su derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación integral;

XV. Garantizar la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y los comités de las entidades federativas y del Distrito Federal, cuidando la debida representación de todos sus integrantes y especialmente de las áreas, instituciones, grupos de víctimas u organizaciones que se requieran para el tratamiento de una problemática específica, de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y los de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y delegación;

XVI. Establecer las directrices, lineamientos, planes y programas que permitan una protección inmediata, urgente y eficaz de las víctimas cuando su vida o su integridad se encuentre en riesgo;

XVII. Establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de un delito o de la violación de sus derechos humanos;

XVIII. Emitir directrices o lineamientos que faciliten el acceso efectivo de las víctimas a la verdad y a la justicia;

XIX. Establecer directrices, lineamientos y políticas mínimas que se deberán implementar en el ámbito para la capacitación, formación actualización y especialización de funcionarios públicos o dependientes de las instituciones encargadas de instrumentar, desarrollar, establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones, y demás políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal;

XX. Establecer directrices para integrar los esfuerzos públicos y privados que permitan un efectivo goce de los derechos humanos de las víctimas;

XXI. Emitir los lineamientos para la canalización oportuna y eficaz de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean necesarios para el cumplimiento de las

acciones, planes, proyectos y programas de atención, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral de las víctimas en los ámbitos federal, estatal y municipal;

XXII. Establecer los lineamientos, supervisar y coordinar la operatividad del Registro Nacional de Víctimas y de la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas;

XXIII. Emitir los lineamientos para la transmisión de la información por parte de las instituciones, organismos, organizaciones de la sociedad civil y demás personas para que forme parte del Registro Nacional de Víctimas.

XXIV. Crear una plataforma que permita integrar, desarrollar y consolidar la información sobre las víctimas a nivel nacional a fin de orientar políticas, programas, planes y demás acciones a favor de las víctimas para la prevención del delito y de violaciones a los derechos humanos, atención, asistencia, acceso a la verdad, justicia y reparación integral con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas, acciones y responsabilidades establecidas en esta Ley. La Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas dictará los lineamientos para la transmisión de información de las instituciones que forman parte del Sistema, cuidando la confidencialidad de la información pero permitiendo que pueda haber un seguimiento y revisión de los casos que lo lleguen a requerir;

XXV. Adoptar las acciones necesarias para garantizar el ingreso de las víctimas al Registro Nacional de Víctimas y el ejercicio integral de sus derechos. La Comisión Ejecutiva será el órgano receptor de las víctimas cuyos derechos, incluyendo el de acceso al sistema, hayan sido violados en los ámbitos federal, local o municipal y a través del mismo se buscará que se respeten sus derechos;

XXVI. Elaborar los protocolos generales de actuación para la prevención, atención e investigación de delitos o violaciones a los derechos humanos. Las entidades federativas y los municipios deberán adecuar sus manuales, lineamientos, programas y demás acciones, a lo establecido en estos protocolos, debiendo adaptarlos a la situación local siempre y cuando contengan el mínimo de procedimientos y garantías que los protocolos generales establezcan para las víctimas;

XXVII. En casos de graves violaciones a derechos humanos o delitos graves cometidos contra un grupo de víctimas, establecer programas integrales emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a justicia, a la verdad y reparación integral;

XXVIII. Crear y coordinar Comités Especiales de Atención a Víctimas que requieran una prevención, atención e investigación con una perspectiva nacional, tales como en los casos de desaparición, extravío, ausencia o no localización de personas, trata de personas, tráfico de personas y secuestro, a fin de que más allá de las acciones, propuestas, planes o programas que se deriven para un grupo de víctimas específicas, se guarde una integralidad respecto al tratamiento de las víctimas y reparación integral;

XXIX. Coordinar e implementar el cumplimiento de las sentencias internacionales en materia de derechos humanos, dictadas en contra del Estado Mexicano de conformidad con el contenido de las mismas y en estrecha coordinación, consulta y colaboración con las víctimas y sus representantes;

XXX. Realizar diagnósticos nacionales que permitan evaluar las problemáticas concretas que enfrentan las víctimas en términos de prevención del delito o de violaciones a los derechos humanos, atención, asistencia, acceso a la justicia, derecho a la verdad y reparación integral del daño;

XXXI. Generar diagnósticos específicos sobre las necesidades de las entidades federativas y municipios en materia de capacitación, recursos humanos y materiales que se requieran para garantizar un estándar mínimo de atención digna a las víctimas cuando requieran acciones de ayuda, apoyo, asistencia o acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de tal manera que sea disponible y efectiva. Estos diagnósticos servirán de base para la canalización o distribución de recursos y servicios que corresponda a los integrantes del Sistema Nacional de Atención a Víctimas;

XXXII. Rendir un informe anual sobre los avances del Programa, ante el H. Congreso de la Unión;

XXXIII. Apoyar a las Organizaciones de la Sociedad Civil, que se dedican a la ayuda, atención, asistencia, acceso a la verdad y justicia a favor de las víctimas, priorizando la labor de aquellas que se encuentran en lugares donde las condiciones de acceso a la ayuda, asistencia, atención y justicia, verdad y reparación integral se torna difícil debido a las condiciones precarias de desarrollo y marginación;

XXXIV. Evaluar los lineamientos, criterios, programas y acciones de los Comités Estatales de Víctimas que considere pertinentes y que sean puestos a su consideración para evaluación por cualquiera de los integrantes de la Comisión Ejecutiva o los Estatales de Víctimas o del Distrito Federal;

XXXV. Implementar los mecanismos de control, con la participación de la sociedad civil, que permitan supervisar y evaluar las acciones, programas, planes y políticas públicas en materia de víctimas. La supervisión deberá ser permanente y los comités u órganos específicos que se instauren al respecto, deberán emitir recomendaciones que serán obligatorias para las instituciones correspondientes, y

XXXVI. Recibir y evaluar los informes rendidos por el Titular del Fondo Federal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de Víctimas y emitir las recomendaciones pertinentes a fin de garantizar un óptimo y eficaz funcionamiento, siguiendo los principios de publicidad y transparencia.

Artículo 87. La Comisión Ejecutiva tiene el deber de coordinarse con las entidades e instituciones federales del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y con las entidades e instituciones homólogas estatales y del Distrito Federal, incluidos los organismos autónomos de protección de los derechos humanos. Deberá contar con el personal administrativo de apoyo necesario para cumplir sus funciones.

Artículo 88. La Comisión Ejecutiva elaborará anualmente un Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, para garantizar el cumplimiento de esta Ley empleando al Fondo y los avances en el Registro.

Artículo 89. La política integral nacional de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, acceso a la verdad y reparación integral a las víctimas, así como el Plan Anual Integral de Atención a Víctimas serán representativa de las propuestas generadas a nivel Municipal, Estatal, Federal y del Distrito Federal.

Artículo 90. En los casos de graves violaciones a los derechos humanos o delitos cometidos contra un grupo de víctimas, la solicitud del establecimiento de programas emergentes de ayuda atención, asistencia, protección, acceso a justicia, acceso a la verdad y reparación integral, podrá venir de las víctimas, las organizaciones no gubernamentales o cualquier otra institución pública o privada que tenga entre sus fines la defensa de los derechos humanos.

Las organizaciones no gubernamentales, los municipios, los estados o cualquiera de los tres Poderes de la Unión pueden presentar la propuesta cuya información se validará con las instituciones que tienen la información directa y quienes tienen la obligación de presentar todos los datos para el establecimiento del programa. Estos programas también los podrá establecer la propia Comisión Ejecutiva a propuesta de alguno de sus integrantes cuando del análisis de la información que se desprenda del Registro Nacional de Víctimas se determine que se requiere la atención de determinada situación o grupos de víctimas.

Artículo 91. Los diagnósticos nacionales de la Comisión Ejecutiva deberán ser situacionales y focalizados a situaciones específicas que se enfrenten en determinado territorio o que enfrentan ciertos grupos de víctimas tales como niños, indígenas, migrantes, mujeres, discapacitados, en delitos tales como violencia familiar, sexual, secuestro, homicidios o en determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, detención arbitraria, entre otros.

Dichos diagnósticos servirán de base para crear programas especiales, reorganizar o redireccionar acciones, políticas públicas o leyes que de acuerdo a su naturaleza y competencia llevan a cabo los integrantes del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, así como para canalizar o distribuir los recursos necesarios.

La Comisión Ejecutiva podrá también contar con consultorías de grupos de expertos por temáticas, solicitar el apoyo a organismos nacionales o internacionales públicos de derechos humanos, instituciones u organizaciones públicas o privadas nacionales o extranjeros con amplia experiencia en cierta problemática relacionada con la atención, asistencia, justicia, verdad y reparación integral a las víctimas. Los recursos destinados para tal efecto deberán ser públicos, monitoreables y de fácil acceso para la sociedad civil y los órganos de control interno desde donde se destinen dichos fondos.

Se deberá procurar en todo momento, además de la especialización técnica y científica, el aporte de los grupos de víctimas y organizaciones de base que trabajen directamente con víctimas.

Artículo 92. La Comisión Ejecutiva tendrá el carácter de permanente y sesionará al menos una vez a la semana y en sesión extraordinaria, cada que la situación urgente así lo requiera. Los integrantes tienen obligación de comparecer a las sesiones, si un comisionado se ausentara en tres ocasiones, consecutivas o no, durante un año, de las sesiones ordinarias injustificadamente se le removerá de su cargo. Las determinaciones se tomarán por la mayoría de los presentes.

Artículo 93. A petición de los integrantes la Comisión Ejecutiva o a propuesta del Comisionado Presidente, de los grupos de víctimas, de algún organismo público autónomo de protección de los

derechos humanos o de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en víctimas, se podrá citar a los servidores públicos del ámbito federal, estatal o municipal que se requiera para el cumplimiento de sus funciones. Dicho servidor público tiene obligación de comparecer y coordinar las acciones que sean necesarias para un efectivo cumplimiento de esta Ley.

Artículo 94. A fin de lograr una especialización, atención integral y coordinada en temas que requieran ser tratados en todo el país, la Comisión Ejecutiva contará con los siguientes comités, cuyas atribuciones serán desarrolladas en su Reglamento Interno:

- I. Comité de violencia familiar;
- II. Comité de violencia sexual;
- III. Comité de trata y tráfico de personas;
- IV: Comité de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas;
- V. Comité de personas víctimas de homicidio;
- VI. Comité de tortura;
- VII. Comité de detención arbitraria;
- VIII. Comité interdisciplinario evaluador; y
- IX: Comité de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Artículo 95. Se podrán establecer también comités por grupo de víctimas tales como niños, adultos mayores, mujeres, indígenas, migrantes, personas con discapacidad, entre otros.

Artículo 96. Las comisiones de atención a víctima de cada entidad federativa también contarán con sus comités especiales que les permitan focalizar las necesidades y políticas públicas integrales que respondan a la realidad local.

Estos comités generarán diagnósticos situacionales precisos que les permita evaluar cuáles son las leyes, políticas públicas o acciones estatales que impiden un acceso efectivo de las víctimas a la atención, asistencia, protección, justicia, verdad ó reparación integral. Evaluarán también las políticas de prevención sobre la situación concreta que se evalúa desde una visión de seguridad ciudadana y humana.

Las autoridades están obligadas a entregar toda la información que requieran estos comités para la evaluación y elaboración de los diagnósticos, cuidando la información de carácter privado de las víctimas.

Artículo 97. El Comisionado Presidente tendrá las siguientes facultades:

- I. Convocar, dirigir, coordinar y dar seguimiento a las sesiones que celebre la Comisión Ejecutiva;

II: Crear los lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para el seguimiento y vigilancia de las funciones de la Comisión Ejecutiva;

III. Notificar a los integrantes del Sistema Nacional de Atención a Víctimas sus compromisos asumidos y dar seguimiento a los mismos a través de las sesiones que se celebren;

IV. Coordinar las funciones del Registro Nacional de Víctimas mediante la creación de lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para implementar y vigilar el debido funcionamiento de dicho registro;

V. Rendir cuentas a la Cámara de Diputados cuando sea requerido, sobre las funciones encomendadas a dicho Comité y a los Registros Nacional de Víctimas y del Fondo;

VI. Designar, con la votación del Pleno de la Comisión Ejecutiva, a los titulares de los comités referidos en el artículo 94, así como los titulares del Fondo, del Registro Nacional de Víctimas y de la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas con la aprobación de la mayoría del pleno de comisionados.

VII. Coordinar las direcciones para el cumplimiento de las funciones de la Comisión Ejecutiva;

VIII. Garantizar el registro de las víctimas que acudan directamente ante la Comisión Ejecutiva a solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas, así como los servicios de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, acceso a la verdad y reparación integral que le soliciten, lo cual lo hará a través de las instancias competentes, dando seguimiento hasta la etapa final para garantizar el cumplimiento eficaz de las funciones de las instituciones y notificando a la Cámara de Diputados, cuando se le requiera, sobre los resultados de sus gestiones;

IX: Proponer al Pleno de Comisionados los convenios de colaboración o la contratación de expertos que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;

X. Realizar los programas operativos anuales y los requerimientos presupuestales anuales que correspondan a la Comisión Ejecutiva, y presentarlos al Presidente de la República Mexicana, a efecto de que por su conducto sean presentados para su aprobación presupuestaria a la Cámara de Diputados, y

XI. Las demás que se requiera para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Comisión Ejecutiva.

CAPÍTULO V

REGISTRO NACIONAL DE VÍCTIMAS

Artículo 98. El Registro Nacional de Víctimas, es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema, creado en esta Ley.

El Registro Nacional de Víctimas, constituye un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia atención, acceso a la justicia y reparación integral previstas en esta Ley.

Estará adscrito a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Sistema y contará con un titular el cual será designado por el Comisionado Presidente.

El Gobierno Federal, los estados y el Distrito Federal, contarán con sus propios registros, los cuales nutrirán de información al Registro Nacional.

Artículo 99. El Registro Nacional de Víctimas será alimentado por las siguientes fuentes:

I. Las solicitudes de ingreso hechas directamente por las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, a través de su representante legal o de algún familiar o persona de confianza ante el Registro federal, estatal, o del Distrito Federal, según corresponda;

II. Las solicitudes de ingreso que ante el Registro federal, estatal, o del Distrito Federal presenten cualquiera de las autoridades y particulares señalados en el artículo 101 de esta Ley, como responsables de ingresar el nombre de las víctimas del delito o de violación de derechos humanos al Sistema, y

III. Los registros de víctimas existentes al momento de la entrada en vigor de la presente Ley que se encuentren en cualquier institución o entidad del ámbito federal, estatal o municipal, así como de las comisiones públicas de derechos humanos en aquellos casos en donde se hayan dictado recomendaciones, medidas precautorias o bien se hayan celebrado acuerdos de conciliación.

Las entidades productoras y usuarias de la información sobre las víctimas y que posean actualmente registros de víctimas, pondrán a disposición del Registro Nacional de Víctimas la información que producen y administran, de conformidad con lo establecido en las leyes que regulan el manejo de datos personales, para lo cual se suscribirán los respectivos acuerdos de confidencialidad para el uso de la información.

En los casos en que existiere soporte documental de los registros que reconocen la calidad de víctima, deberá entregarse copia digital al Registro Nacional de Víctimas. En caso que estos soportes no existan, las entidades a que se refiere este artículo certificarán dicha circunstancia. Dichas entidades serán responsables por el contenido de la información que transmiten al Registro Nacional de Víctimas.

Artículo 100. Las solicitudes de ingreso se realizarán en forma totalmente gratuita, ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y sus correlativos estatales o del Distrito Federal, según corresponda de acuerdo a la competencia.

Los mexicanos domiciliados en el exterior, podrán presentar la Incorporación de Datos al Registro Nacional de Víctimas ante la Embajada o Consulado del país donde se encuentren. En los países en que no exista representación del Estado mexicano, podrán acudir al país más cercano que cuente con sede Diplomática.

La información que acompaña la Incorporación de Datos al Registro se consignará en el formato único de declaración diseñado por la Comisión Ejecutiva y su utilización será obligatoria por parte de las autoridades responsables de acuerdo con esta Ley de garantizar ese ingreso. El formato único de declaración será sencillo de diligenciar y buscará recoger la información necesaria para que la víctima pueda acceder plenamente a todos sus derechos, incluidos los que se le reconocen en la presente Ley.

El registro de la víctima no implica de oficio su ingreso Sistema. Para acceder a las medidas de ayuda, asistencia, apoyo y reparación integral del Sistema deberá realizarse el ingreso, y valoración respectiva en cumplimiento de las disposiciones del capítulo IV del presente Título.

Artículo 101 . Para ser tramitada, la Incorporación de Datos al Registro Nacional de Víctimas deberá, como mínimo, contener la siguiente información:

I. Los datos de identificación de cada una de las víctimas que solicitan su ingreso o en cuyo nombre se solicita el ingreso. En caso que la víctima por cuestiones de seguridad solicite que sus datos personales no sean públicos, se deberá asegurar la confidencialidad de sus datos. En caso de que se cuente, se deberá proporcionar la información de alguna identificación oficial;

II. El nombre completo, cargo y firma del funcionario de la entidad que recibió la Incorporación de Datos al Registro y sello de la dependencia;

III. La huella dactilar de la persona que solicita el registro;

IV. La firma de la persona que solicita el registro. En los casos que la persona manifieste no poder o no saber firmar se tomará como válida la huella dactilar;

V. Las circunstancias de modo tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos victimizantes;

VI. El funcionario que recabe la declaración la asentará en forma textual, completa y detallada en los términos que sea emitida;

VII. Los datos de contacto de la persona que solicita el registro, y

VIII. La información del parentesco o relación afectiva con la víctima de la persona que solicita el registro, cuando no es la víctima quien lo hace. En caso que el ingreso lo solicite un servidor público deberá detallarse nombre, cargo y dependencia o institución a la que pertenece.

En el caso de faltar alguna de la información aquí señalada, la Comisión Ejecutiva pedirá a la entidad que tramitó inicialmente la incorporación de datos que complemente la información en el plazo máximo de 10 días. Lo anterior no afecta, en ningún sentido, la garantía de los derechos de las víctimas que solicitaron el ingreso al Registro o en cuyo nombre el ingreso fue solicitado.

Artículo 102. Será responsabilidad de las entidades que reciban solicitudes de ingreso al Registro Nacional de Víctimas:

I. Garantizar que las personas que solicitan el ingreso en el Registro Nacional de Víctimas sean atendidas de manera preferencial y orientadas de forma digna y respetuosa;

II. Para las solicitudes de ingreso en el Registro tomadas en persona, diligenciar correctamente, en su totalidad y de manera legible, el formato único de declaración diseñado por la Comisión Ejecutiva;

III. Disponer de los medios tecnológicos y administrativos necesarios para la toma de la declaración, de acuerdo con los parámetros que la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas defina;

IV. Remitir el original de las declaraciones tomadas en persona, el siguiente día hábil a la toma de la declaración al lugar que la Comisión Ejecutiva, estatales o del Distrito Federal según la competencia;

V. Orientar a la persona que solicite el ingreso sobre el trámite y efectos de la diligencia;

VI. Recabar la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante, así como su caracterización socioeconómica, con el propósito de contar con información precisa que facilite su valoración, de conformidad con el principio de participación conjunta consagrado en esta Ley;

VII. Indagar las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad la solicitud de registro;

VIII. Verificar los requisitos mínimos de legibilidad en los documentos aportados por el declarante y relacionar el número de folios que se adjunten con la declaración;

IX. Bajo ninguna circunstancia negarse a recibir la solicitud de registro a las víctimas a las que se refiere la presente Ley;

X. Garantizar la confidencialidad, reserva y seguridad de la información y abstenerse de hacer uso de la información contenida en la solicitud de registro o del proceso de diligenciamiento para obtener provecho para sí o para terceros, o por cualquier uso ajeno a lo previsto en esta Ley, y a las relativas a la Protección de Datos Personales;

XI. Entregar una copia o recibo o constancia de su solicitud de registro a las víctimas o a quienes hayan realizado la solicitud; y

XII. Cumplir con las demás obligaciones que determine la Comisión Ejecutiva.

Artículo 103. Presentada la solicitud, deberá ingresarse la misma al Registro, y se procederá a la valoración de la información recogida en el formato único junto con la documentación remitida que acompañe dicho formato.

Para adelantar esa valoración, la Comisión Ejecutiva, las comisiones estatales y del Distrito Federal, podrá solicitar la información que considere necesaria a cualquiera de las entidades del Estado, del orden federal, local y municipal, las que estarán en el deber de suministrarla en un plazo que no supere los diez días. Una vez realizada esta valoración.

Si hubiera una duda razonable sobre la ocurrencia de los hechos se escuchará a la víctima o a quien haya solicitado, quien podrá asistir ante el Comité de Víctimas respectivo. En caso de hechos probados o de naturaleza pública deberá aplicarse el principio de buena fe a que hace referencia esta Ley.

La realización del proceso de valoración al que se hace referencia en los párrafos anteriores, no suspende, en ningún caso, las medidas de ayuda de emergencia a las que tiene derecho la víctima.

No se requerirá la valoración de los hechos de la declaración cuando:

- I. Exista sentencia condenatoria o resolución por parte de la autoridad jurisdiccional o administrativa competente;
- II. Exista una determinación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de las comisiones estatales en esta materia que dé cuenta de esos hechos, incluidas recomendaciones, conciliaciones o medidas precautorias;
- III. La víctima haya sido reconocida como tal por el Ministerio Público, por una autoridad judicial, o por un visitador de los organismos públicos de derechos humanos, aun cuando no se haya aun dictado sentencia o resolución;
- IV. Cuando la víctima cuente con informe que le reconozca tal carácter emitido por algún mecanismo internacional de protección de derechos humanos al que México le reconozca competencia; y
- V. Cuando la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos le reconozca tal carácter.

Artículo 104. La víctima tendrá derecho, además, a conocer todas las actuaciones que se realicen a lo largo del proceso de registro. Cuando sea un tercero quien solicite el ingreso, deberá notificársele por escrito si fue aceptado o no el mismo.

Artículo 105. Se podrá cancelar la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas cuando, después de realizada la valoración contemplada en el artículo 103, incluido haber escuchado a la víctima o a quien haya solicitado la inscripción, cuando Comisión Ejecutiva o comisión estatal respectiva encuentre que la solicitud de registro es contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes de tal forma que sea posible colegir que la persona no es víctima. La negación se hará en relación con cada uno de los hechos y no podrá hacerse de manera global o general.

La decisión que cancela el ingreso en el Registro deberá ser fundada y motivada. Deberá notificarse personalmente y por escrito a la víctima, a su representante legal, a la persona debidamente autorizada por ella para notificarse, o a quien haya solicitado el ingreso con el fin de que la víctima pueda interponer, si lo desea, recurso de reconsideración de la decisión ante la Comisión Ejecutiva para que ésta sea aclarada, modificada, adicionada o revocada de acuerdo al procedimiento que establezca su Reglamento.

La notificación se hará en forma directa. En el caso de no existir otro medio más eficaz para hacer la notificación personal se le enviará a la víctima una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el formato único de declaración o en los demás sistemas de información a fin de que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco días siguientes a la adopción de la decisión de no inclusión y de la diligencia de notificación se dejará constancia en el expediente.

Artículo 106. Alcance de la información del Registro Nacional de Víctimas.

La información sistematizada en el Registro Nacional de Víctimas incluirá:

I. El relato del hecho victimizante, como quedó registrado en el formato único de declaración. El relato inicial se actualizará en la medida en que se avance en la respectiva investigación penal o a través de otros mecanismos de esclarecimiento de los hechos;

II. La descripción del daño sufrido;

III. La identificación del lugar y la fecha en donde se produjo el hecho victimizante;

IV. La identificación de la víctima o víctimas del hecho victimizante;

V. La identificación de la persona o entidad que solicitó el registro de la víctima, cuando no sea ella quien lo solicite directamente;

VI. La identificación y descripción detallada de las medidas de ayuda y de atención que efectivamente hayan sido garantizadas a la víctima;

VII. La identificación y descripción detallada de las medidas de reparación que, en su caso, hayan sido otorgadas a la víctima;

VIII. La identificación y descripción detallada de las medidas de protección que, en su caso, se hayan brindado a la víctima, y

La información que se asiente en el Registro Nacional de Víctimas deberá garantizar que se respeta el enfoque diferencial.

Artículo 107. La Comisión Ejecutiva elaborará un plan de divulgación, capacitación y actualización sobre el procedimiento para la recepción de la declaración y su trámite hasta la decisión de inclusión o no en el Registro Nacional de Víctimas. Las entidades encargadas de recibir y tramitar la Incorporación de Datos en el Registro garantizarán la implementación de este plan en los respectivos órdenes federal, estatal y municipal.

CAPÍTULO VI

INGRESO DE LA VÍCTIMA AL SISTEMA

Artículo 108. El ingreso al sistema se hará por la denuncia, la queja, o la noticia de hechos que podrá realizar la propia víctima, la autoridad, el organismo público de protección de derechos humanos o un tercero que tenga conocimiento sobre los hechos.

Artículo 109 . De la declaración de la víctima. Autoridades que están obligadas a recibir la denuncia, la queja, o la noticia de hechos.

Toda autoridad que tenga contacto con la víctima, estará obligada a recibir su declaración, la cual consistirá en una narración de los hechos con los detalles y elementos de prueba que la misma ofrezca, la cual se hará constar en el formato único de declaración. El Ministerio Público, los Defensores Públicos, los asesores jurídicos de las víctimas y las Comisiones de Derechos Humanos no podrán negarse a recibir dicha declaración.

Cuando las autoridades citadas no se encuentren accesibles, disponibles o se nieguen a recibir la declaración, la víctima podrá acudir a cualquier otra autoridad federal, estatal o municipal para realizar su declaración, las cuales tendrán la obligación de recibirla, entre las cuales en forma enunciativa y no limitativa, se señalan las siguientes:

I. Embajadas y Consulados de México en el extranjero;

II. Salud;

III. Educación;

IV. DIF;

V. Instituto de Mujeres;

VI. Albergues;

VII. Defensoría Pública, y

VIII. Síndico municipal.

Artículo 110. También podrán recibir la denuncia, la queja o noticia de hechos de la víctima, para ingresarla al sistema:

I. Embajadas y Consulados de países extranjeros con representación en la República Mexicana;

II. Instituciones privadas de salud y de educación.

Artículo 111. Una vez recibida la denuncia, queja o noticia de hechos, deberán ponerla en conocimiento de la autoridad más inmediata en un término que no excederá de veinticuatro horas.

En el caso de las personas que se encuentren bajo custodia del Estado, estarán obligados de recibir la declaración las autoridades que estén a cargo de los Centros de privación de la libertad.

Cuando un servidor público, en especial los que tienen la obligación de tomar la denuncia de la víctima sin ser autoridad ministerial o judicial, tenga conocimiento de un hecho de violación a los derechos humanos, como: tortura, detención arbitraria, desaparición forzada, ejecución arbitraria, violencia sexual, deberá denunciarlo de inmediato.

Artículo 112. Cualquier autoridad, así como los particulares que tengan conocimiento de un delito o violación a derechos humanos, tendrá la obligación de ingresar el nombre de la víctima al Sistema, aportando con ello los elementos que tenga. La Comisión Ejecutiva tendrá la obligación de hacerse de la información faltante a través del Comité Federal o de las Entidades Federativas o de las autoridades que forman el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

Cuando la víctima sea mayor de 12 años podrá solicitar su ingreso al sistema por sí misma o a través de sus representantes.

En los casos de víctimas menores de 12 años, se podrá solicitar su ingreso, a través de su representante legal o a través de las autoridades mencionadas en el artículo 101.

Artículo 113. El otorgamiento de la calidad de víctima, para efectos de esta ley, se realiza por la Comisión Ejecutiva, apoyada por las determinaciones de las siguientes autoridades:

- I. El Juez con sentencia ejecutoriada;
- II. El Juez de la causa que tenga conocimiento del hecho y los elementos para acreditar que el sujeto es la víctima, pueden ser jueces de amparo, civil, familiar;
- III. El Ministerio Público;
- IV. Las Comisiones de Derechos Humanos; y
- V. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia.

La Comisión Ejecutiva deberá estudiar el caso y, de ser procedente, dar el reconocimiento de la condición de víctima. A dicho efecto deberá tener en cuenta los informes de los jueces de lo familiar o de paz, de los que se desprendan las situaciones para poder determinar que la persona que lo ha solicitado, podrá adquirir la condición de víctima

Artículo 114. El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:

- I. El acceso a todos los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de esta Ley, y
- II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad en que ésta se vea involucrada, y todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada.

El procedimiento y los elementos a acreditar, se determinarán en el Reglamento correspondiente.

Artículo 115. Las autoridades competentes adscritas al Sistema Nacional de Atención a Víctimas garantizarán los servicios de ayuda, atención, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de los extranjeros que hayan sido víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos en México, firmando los convenios de colaboración correspondientes con las autoridades competentes del país donde la víctima retorne y con apoyo de los consulados mexicanos en dicho país.

Artículo 116. Las víctimas tendrán derecho a una compensación, en los términos y montos que una sentencia firme de un órgano jurisdiccional competente determine; en los casos que no hubiera sentencia, previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva, y con base en el dictamen del Comité Interdisciplinario Evaluador, la responsabilidad patrimonial del Estado será subsidiaria y compensará (...) a la víctima, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y

administrativas que los mismos hechos pudieran implicar y conforme lo dispuesto por la presente ley.

TÍTULO SÉPTIMO

DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 117. Los tres niveles de gobierno, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

CAPÍTULO I

DEL GOBIERNO FEDERAL

Artículo 118. Corresponde al Gobierno Federal:

- I. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas;
- II. Formular y conducir la política nacional integral para reconocer y garantizar los derechos de las víctimas;
- III. Garantizar el cabal cumplimiento de la presente Ley y de los instrumentos internacionales aplicables;
- IV. Elaborar, coordinar y aplicar el Programa a que se refiere la Ley, auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal;
- V. Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las víctimas indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación;
- VI. Realizar a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones estatales y del Distrito Federal, y con el apoyo de las instancias locales, campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las víctimas, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten;
- VII. Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, de manera que sirvan de cauce para lograr la atención integral de las víctimas para facilitar la actuación de la Comisión Ejecutiva;
- VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;
- IX. Coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de víctimas;
- X. Garantizar que los derechos de las víctimas y la protección de las mismas sean atendidos de forma preferente por todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XI. Evaluar y considerar la eficacia de las acciones del Programa, con base en resultados medibles;

XII. Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente Ley, y

XIII. Las demás que le confieran esta Ley u otros ordenamientos aplicables.

CAPÍTULO II

DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Artículo 119. Corresponde al Gobierno Federal en materia de coordinación interinstitucional.

I. Instrumentar las medidas necesarias para prevenir violaciones de los derechos de las víctimas;

II. Diseñar la política integral con un enfoque transversal de género para promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las víctimas;

III. Elaborar el Programa en coordinación con las demás autoridades integrantes del Sistema;

IV: Coordinar y dar seguimiento a las acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de reparación integral, no repetición, ayuda y asistencia de las víctimas;

V. Coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos de las víctimas, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VI. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

VII. Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa, con la finalidad de evaluar su eficacia y rediseñar las acciones y medidas que así lo requieran;

VIII. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación fortalezcan la dignidad y el respeto hacia las víctimas;

IX: Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior;

X. Realizar un diagnóstico nacional y otros estudios complementarios de manera periódica sobre las víctimas en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, ayuda y protección de las víctimas;

XI. Difundir a través de diversos medios, los resultados del Sistema y del Programa a los que se refiere esta Ley;

XII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

XIII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley.

CAPÍTULO III

DEL DESARROLLO SOCIAL

Artículo 120. Corresponde a la Administración Pública Federal en materia de Desarrollo Social:

I. Fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las víctimas;

II. Coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las víctimas;

III. Formular la política de desarrollo social del Estado considerando el adelanto de las víctimas y su plena participación en todos los ámbitos de la vida;

IV. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

V. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

VI. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley.

CAPÍTULO IV

DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

Artículo 121. Corresponde a la Administración Pública Federal en materia de Desarrollo Integral de la Familia.

I. La atención y protección jurídica de las personas adultas mayores víctimas de cualquier delito o violación de derechos humanos y,

II. La atención y protección jurídica de los menores víctimas de cualquier delito o violación de derechos humanos;

III. La atención y protección jurídica de las personas con discapacidad víctimas de cualquier delito o violación de derechos humanos.

CAPÍTULO V

DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 122. Corresponde a la Administración Pública Federal en materia de Secretaría de Seguridad Pública:

I. Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender a las víctimas en un primer contacto;

II. Tomar medidas y realizar las acciones necesarias, en coordinación con las demás autoridades, para alcanzar los objetivos previstos en la presente ley;

III. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

IV. Diseñar la política integral para la prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, en los ámbitos público y privado;

V. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal en favor de las víctimas, entre las dependencias de la administración pública federal;

VI. Implementar programas de prevención y erradicación de la violencia, especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;

VII. Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa, que le correspondan;

VIII. Formular acciones y programas orientados a fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos de las víctimas;

IX. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno victimológico;

X. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención y protección de los derechos de las víctimas;

XI. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con un enfoque transversal de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos y de las violaciones a derechos humanos;

XII. Colaborar, en la protección de la integridad física de las víctimas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XIII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

XIV: Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las víctimas, durante la prevención de la comisión de los delitos del orden federal;

XV. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

XVI. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley, su Reglamento y el Programa.

CAPÍTULO VI

DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Artículo 123. Corresponde a la Administración Pública Federal en materia de Educación Pública:

- I. Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad, no discriminación y el respeto irrestricto a los derechos humanos;
- II. Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de los derechos humanos y el respeto a la dignidad de las personas;
- III. Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos;
- IV. Capacitar al personal docente en materia de derechos humanos;
- V. Establecer un programa de becas permanente, para el caso de las víctimas directas e indirectas, que se encuentren cursando los niveles de educación primaria, secundaria, preparatoria o universidad en instituciones públicas, con la finalidad de que puedan continuar con sus estudios. Estos apoyos continuarán hasta el término de su educación superior;
- VI. Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan el respeto irrestricto de los derechos humanos;
- VII. Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos;
- VIII. Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad, y
- IX. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa.

CAPÍTULO VII

DE LAS RELACIONES EXTERIORES

Artículo 124. Corresponde a la Administración Pública Federal en materia de Relaciones Exteriores:

- I. Promover, propiciar y asegurar en el exterior la coordinación de acciones en materia de cooperación internacional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que garanticen la protección de los derechos de las víctimas;
- II. Intervenir en la celebración de tratados, acuerdos y convenciones internacionales, que se vinculen con la protección de los derechos de las víctimas, en los que el país sea parte;
- III. Difundir entre los miembros del Servicio Exterior Mexicano la materia de la Ley y su Reglamento, para el adecuado y eficaz cumplimiento de sus obligaciones;

IV. Denunciar ante la autoridad competente, cuando tenga conocimiento de violaciones a derechos humanos;

V. Mantener comunicación con las dependencias del sector público, para propiciar prácticas efectivas para la prevención y la protección de los derechos de las víctimas;

VI. Instrumentar en el exterior, en coordinación con instituciones, asociaciones y cámaras correspondientes, los mecanismos necesarios para brindar protección inmediata a las víctimas, a través de orientación y canalización a las instituciones competentes;

VII. Establecer los mecanismos de información para que los nacionales cuando se encuentren en el extranjero, conozcan a donde acudir en caso de encontrarse en la calidad de víctimas, y

VIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

CAPÍTULO VIII

DE LA SALUD

Artículo 125. Son corresponde a la Administración Pública Federal en materia de Salud:

I. Brindar por medio de las instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica a las víctimas;

II. Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la atención a las víctimas y la aplicación de los protocolos internacionales así como de las normas oficiales mexicanas vigentes en la materia;

III. Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de las víctimas;

IV. Brindar servicios integrales a las víctimas, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;

V. Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la atención de las víctimas;

VI. Canalizar a las víctimas a las instituciones que les prestan atención y protección especializada;

VII. Participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevos modelos de prevención y atención a las víctimas, en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente Ley;

VIII. Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las víctimas;

IX. Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten a las víctimas;

X. Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar la investigación del delito o de violaciones a derechos humanos, proporcionando, al menos la información siguiente:

- a) La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;
- b) El tipo violación que sufrió la víctima;
- c) Los efectos causados en la víctima, y
- d) Los recursos erogados en la atención de las víctimas.

XI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

XII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley

CAPÍTULO IX

DEL ACCESO A LA JUSTICIA

Artículo 126. Corresponde a la Administración Pública Federal en materia de acceso a la justicia:

I. Promover la formación y especialización de agentes de la Policía Federal Investigadora, agentes del Ministerio Público, Peritos y de todo el personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos;

II. Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;

III. Dictar las medidas necesarias para que la Víctima reciba atención médica de emergencia;

IV: Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de víctimas atendidas;

V. Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;

VI. Proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación;

VII. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las víctimas y garantizar la seguridad de quienes denuncian;

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

IX. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley, y su Reglamento.

CAPÍTULO X

DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Artículo 127. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

- I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral, para la adecuada atención y protección a las víctimas;
- II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente Ley;
- III. Coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema;
- IV. Participar en la elaboración del Programa;
- V. Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;
- VI. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las víctimas de acuerdo con el Programa;
- VII. Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida;
- VIII. Proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa;
- IX. Impulsar la creación de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema;
- X. Promover programas de información a la población en la materia;
- XI. Impulsar programas reeducativos integrales de los imputados;
- XII. Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta Ley;
- XIII. Rendir un informe anual sobre los avances de los programas locales;
- XIV. Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones que al efecto se realicen;
- XV. Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, en la ejecución de los programas estatales;
- XVI. Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre, atención y protección de las víctimas, a fin de mejorar los mecanismos en la materia;
- XVII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas;

XVIII. Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley;

XIX. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y aplicables a la materia, que les conceda la Ley u otros ordenamientos legales.

Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación a favor y apoyo a las víctimas.

CAPÍTULO XI

DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 128. Corresponde a los municipios, de conformidad con esta Ley y las leyes locales en la materia, las atribuciones siguientes:

I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal, para la adecuada atención y protección a las víctimas;

II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema;

III. Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;

IV. Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa;

V. Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los imputados;

VI. Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;

VII. Participar y coadyuvar en la protección y atención a las víctimas;

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

IX. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la Ley u otros ordenamientos legales aplicables.

CAPÍTULO XII

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 129. Corresponde a los servidores públicos.

Todos los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, tendrán los siguientes deberes:

I. Identificarse oficialmente ante la víctima, detallando nombre y cargo que detentan;

II. Desarrollar con la debida diligencia las atribuciones reconocidas en esta Ley, en cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 3 de la presente Ley;

III. Garantizar que se respeten y apliquen las normas e instrumentos Internacionales de Derechos Humanos;

IV. Tratar a la víctima con humanidad y respeto a su dignidad y sus derechos humanos;

V. Brindar atención especial a las víctimas para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y conceder una reparación no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima, familiares, testigos o personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima o impedir nuevas violaciones;

VI. Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima en los términos del artículo 5 de la presente Ley;

VII. Brindar a la víctima orientación e información clara, precisa y accesible sobre sus derechos, garantías y recursos, así como sobre los mecanismos, acciones y procedimientos que se establecen o reconocen en la presente Ley;

VIII. Entregar en forma oportuna, rápida y efectiva, todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre ellos, los documentos de identificación y las visas;

IX. No obstaculizar ni condicionar el acceso de la víctima a la justicia y la verdad, así como a los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos por esta Ley;

X. Presentar ante el Ministerio Público, o en su caso, ante los organismos públicos de derechos humanos, las denuncias y quejas que en cumplimiento de esta Ley reciban. Dicha presentación oficial deberá hacerse dentro de los tres días hábiles contados a partir de que la víctima, o su representante, formuló o entregó la misma;

XI. Ingresar a la víctima al Registro Nacional de Víctimas, cuando así lo imponga su competencia;

XII. Aportar a la autoridad correspondiente los documentos, indicios o pruebas que obren en su poder, cuando éstos le sean requeridos o se relacionen con la denuncia, queja o solicitud que la víctima haya presentado en los términos de la presente Ley;

III. Investigar o verificar los hechos denunciados o revelados, procurando no vulnerar más los derechos de las víctimas;

XIV: Garantizar que la víctima tenga un ejercicio libre de todo derecho y garantía así como de mecanismos, procedimientos y acciones contempladas en esta Ley;

XV. Realizar de oficio las acciones tendientes a la búsqueda de personas desaparecidas, extraviadas, ausentes o no localizadas, así como la identificación de personas, cadáveres o restos encontrados;

XVI. Prestar ayuda para restablecer el paradero de las víctimas, recuperarlos, identificarlos y en su caso, inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las tradiciones o prácticas culturales de su familia y comunidad;

XVII. Adoptar o solicitar a la autoridad competente, de forma inmediata y específica, las medidas necesarias para lograr que cese la violación de derechos humanos denunciada o evidenciada;

XVIII. Permitir el acceso a lugares, documentos, expedientes, conceder entrevistas y demás solicitudes que les requieran los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, cuando éstas sean realizadas en el ámbito de su competencia y con el objeto de investigar presuntas violaciones a derechos humanos, y

XIX. Abstenerse de solicitar o recibir por parte de las víctimas o sus representantes, gratificaciones monetarias o en especie, dádivas, favores o ventajas de cualquier índole.

El incumplimiento de los deberes aquí señalados en esta ley para los servidores públicos, será sancionado con la responsabilidad administrativa o penal correspondiente.

Artículo 130. Todo particular que ejerza funciones públicas en virtud de mecanismos de concesión, permiso, contratación o cualquier otro medio idóneo, estará sujeto a los deberes antes detallados, con los alcances y limitaciones del ámbito de su competencia. Las obligaciones regirán desde el primer momento en que tenga contacto con la víctima en cumplimiento de medidas de atención, asistencia, ayuda, apoyo, reparación integral o cualquier mecanismo de acceso a la justicia.

Artículo 131. Toda alteración en los registros o informes generará responsabilidad disciplinaria por quien lo refrende o autorice, asimismo generará responsabilidad subsidiaria de su superior jerárquico. Ello sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales que se generen.

CAPÍTULO XIII

DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 132. Corresponde al Ministerio Público.

Además de los deberes establecidos en el artículo 12, el Ministerio Público, en el ámbito de su competencia, deberá:

I. Informar a la víctima, desde el momento en que se presente o comparezca ante él, los derechos que le otorga la Constitución y los tratados internacionales, el código penal y procesal penal respectivo y las demás disposiciones aplicables, así como el alcance de esos derechos, debiendo dejar constancia escrita de la lectura y explicación realizada;

II. Vigilar el cumplimiento de los deberes aquí consagrados, en especial el deber legal de búsqueda e identificación de víctimas desaparecidas;

III. El solicitar el embargo precautorio de los bienes susceptibles de decomiso o extinción de dominio, a fin de garantizar la reparación integral del daño sufrido por la víctima, así como el ejercicios de otros derechos;

IV. Solicitar las medidas cautelares o de protección necesarias para la protección de la víctima, sus familiares y/o sus bienes, cuando sea necesario;

V. Solicitar las pruebas conducentes a fin de acreditar, determinar y cuantificar el daño de la víctima, especificando lo relativo a daño moral y daño material, siguiendo los criterios de esta Ley;

VI. Dirigir los estudios patrimoniales e investigaciones pertinentes a fin de determinar la existencia de bienes susceptibles de extinción de dominio;

VII. Solicitar la reparación del daño de acuerdo con los criterios señalados en esta Ley;

VIII. Informar sobre las medidas alternativas de resolución de conflictos que ofrece la Ley a través de instituciones como la conciliación y la mediación, y a garantizar que la opción y ejercicio de las mismas se realice con pleno conocimiento y absoluta voluntariedad;

IX. Cuando los bienes asegurados sean puestos bajo la custodia de la víctima o le sean devueltos, deberá informar claramente a ésta los alcances de dicha situación, y las consecuencias que acarrea para el proceso, y

X. Cuando se entregue a la víctima el cuerpo o restos humanos del familiar o personas cercanas, y no haya causado ejecutoria, le deberán informar que pesa sobre ella el deber de no someter los mismos a cremación. Dicho deber sólo puede ser impuesto a la víctima en aras de hacer efectivo su derecho a la verdad y a la justicia.

CAPÍTULO XIV

DE LOS MINISTROS, MAGISTRADOS Y JUECES

Artículo 133. Corresponde a los ministros, magistrados y jueces, en el ámbito de su competencia:

I. Garantizar los derechos de las víctimas en estricta aplicación de la Constitución y los Tratados Internacionales;

II. Dictar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar que continúen las violaciones de derechos humanos o comisión de ciertos ilícitos;

III. Imponer las sanciones disciplinarias pertinentes;

IV. Resolver expedita y diligentemente las solicitudes que ante ellos se presenten;

V. Dictar las medidas precautorias necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas, y sus bienes jurídicos;

VI. Garantizar que la opción y ejercicio de las medidas alternativas de resolución de conflictos se realice en respeto de los principios que sustentan la justicia restaurativa, en especial, la voluntariedad;

VII. Velar por que se notifique a la víctima cuando estén de por medio sus intereses y derechos, aunque no se encuentre legitimada procesalmente su coadyuvancia;

VIII. Permitir participar a la víctima en los actos y procedimientos no jurisdiccionales que solicite, incluso cuando no se encuentre legitimada procesalmente su coadyuvancia;

IX: Escuchar a la víctima antes de dictar sentencia, así como antes de resolver cualquier acto o medida que repercuta o se vincule con sus derechos o intereses;

X. Cuando los bienes asegurados sean puestos bajo la custodia de la víctima o le sean devueltos, deberá informar claramente a ésta los alcances de dicha situación, y las consecuencias que acarrea para el proceso, y

XI. Cuando se entregue a la víctima el cuerpo o restos humanos del familiar o personas cercanas, y la causa no haya causado ejecutoria, le deberán informar que pesa sobre ella el deber de no someter los mismos a cremación. Dicho deber sólo puede ser impuesto a la víctima en aras de hacer efectivo su derecho a la verdad y a la justicia.

CAPÍTULO XV

DEL ASESOR JURÍDICO FEDERAL DE LAS VÍCTIMAS

Artículo 134. Corresponde del Asesor Jurídico Federal de las Víctimas:

I. Procurar hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la víctima, en especial el derecho a la protección, la verdad, la justicia y a la reparación integral;

II. Brindar a la víctima información clara, accesible y oportuna sobre los derechos, garantías, mecanismos y procedimientos que reconoce esta Ley;

III. Asesorar y asistir a las víctimas en todo acto o procedimiento ante la autoridad;

IV. Formular denuncias o querellas;

V. Representar a la víctima en todo procedimiento penal,

VI. Informar y asesorar a la víctima sobre las medidas alternativas de resolución de conflictos, y velar por que las mismas se realicen en estricto respeto de los principios que sustentan la justicia restaurativa, en especial, la voluntariedad, y

VII. Vigilar la efectiva protección y goce de los derechos de las víctimas en las actuaciones del Ministerio Público en todas y cada una de las etapas del procedimiento penal y, cuando lo amerite, suplir las deficiencias de éste ante la autoridad jurisdiccional correspondiente cuando el asesor jurídico federal de las víctimas considere que no se vela efectivamente por la tutela de los derechos de las víctimas por parte del Ministerio Público.

CAPÍTULO XVI

DE LOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 135. Corresponde a los funcionarios de organismos públicos de protección.

Además de los deberes establecidos para todo servidor público, los funcionarios de organismos públicos de protección de derechos humanos, en el ámbito de su competencia, deberán:

- I. Recibir las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Recibir las denuncias por presuntos hechos delictivos y remitir las mismas al Ministerio Público;
- III. Investigar las presuntas violaciones a derechos humanos;
- IV. Respetar, en el marco de sus investigaciones, los protocolos internacionales para documentación de casos de presuntas violaciones de derechos humanos;
- V. Solicitar, cuando sea conducente, medidas cautelares, necesario para garantizar la seguridad de las víctimas, familiares o bienes jurídicos;
- VI. Dar seguimiento a las solicitudes que plantee ante la autoridad ejecutiva o judicial; en caso de advertir omisiones o incumplimientos por la autoridad o particular, denunciar las mismas por las vías pertinentes;
- VII. Utilizar todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se busque fincar las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a Derechos Humano; y
- VIII. Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la presente ley.

CAPÍTULO XVII

DE LAS POLÍCIAS

Artículo 136. Además de los deberes establecidos para todo servidor público, y las disposiciones específicas contempladas en los ordenamientos respectivos, a los miembros de las policías de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, les corresponde:

- I. Informar a la víctima, desde el momento en que se presente o comparezca ante él, los derechos que le otorga la Constitución y los tratados internacionales, el código penal y procesal penal respectivo y las demás disposiciones aplicables, así como el alcance de esos derechos, debiendo dejar constancia escrita de la lectura y explicación realizada;
- II. Permitir la participación de la víctima y su defensor en procedimientos encaminados a la procuración de justicia, así como el ejercicio de su coadyuvancia;

III. Facilitar el acceso de la víctima a la investigación, con el objeto de respetar su derecho a la verdad;

IV. Colaborar con los tribunales de justicia, el ministerio público, las procuradurías, contralorías y demás autoridades en todas las actuaciones policiales requeridas;

V. Remitir los datos de prueba e informes respectivos, con debida diligencia en concordancia con el artículo 4 de la presente ley;

VI. Respetar las mejores prácticas y los estándares mínimos de derecho internacional de los derechos humanos, y

VII. Mantener actualizados los registros en cumplimiento de esta Ley y de las leyes conforme su competencia.

CAPÍTULO XVIII

DE LA VÍCTIMA

Artículo 137. A la víctima corresponde:

I. Actuar de buena fe;

II. Cooperar con las autoridades que buscan el respeto de su derecho a la justicia y a la verdad, siempre que no implique un riesgo para su persona, familia o bienes jurídicos;

III. Conservar los bienes objeto de aseguramiento cuando éstos le hayan sido devueltos o puestos bajo su custodia, así como no cremar los cuerpos de familiares a ellos entregados, cuando la autoridad así se lo solicite, y por el lapso que se determine necesario, y

IV. Cuando tenga acceso a información reservada, respetar y guardar la confidencialidad de la misma.

Artículo 138. Todo empleador de una víctima, sea público o privado, deberá permitir y respetar que la misma haga uso de los mecanismos, acciones y procedimientos reconocidos para hacer efectivos sus derechos y garantías, aunque esto implique ausentismo.

TÍTULO OCTAVO

FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL (FONDO)

CAPÍTULO I

OBJETO E INTEGRACIÓN

Artículo 139. El Fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Podrá destinarse un rubro para la investigación y diagnósticos sobre la situación de las víctimas, siempre que ello optimice el cumplimiento del objeto del Fondo.

Artículo 140. El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral se conformará con:

I. Recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso. **La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** deberá proveer los fondos necesarios a fin de que se cuente con los recursos necesarios para las víctimas;

II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales;

III. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad;

IV: Recursos provenientes de multas y sanciones pecuniarias impuestas por la autoridad administrativa o judicial cuando se violen deberes reconocidos por esta Ley;

V. Recursos provenientes de multas y sanciones impuestas al Estado por violaciones a derechos humanos;

VI. Donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros, sean gobiernos, organizaciones internacionales, particulares o sociedades, siempre que se hayan garantizado los mecanismos de control y transparencia exigidos por la Ley;

VII. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la operación de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos u otras transacciones por Internet;

VIII. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de los montos a pagar;

IX: El monto establecido en la sentencia como consecuencia al apoyo brindado por las empresas que han financiado a grupos organizados a margen de la ley;

X. El monto de la reparación integral del daño cuando el beneficiario renuncie a ella o no lo reclame dentro del plazo legal establecido;

XI. Las subastas públicas respecto de objetos o valores que se encuentren a disposición de autoridades investigadoras o judiciales, siempre y cuando no hayan sido reclamados por quien tenga derecho a ello, en términos de ley; y

XII. Las sumas recuperadas por el Estado en los juicios de carácter civil, repetición obligatoria, que se dirijan en contra de los servidores públicos que hayan sido encontrados como responsables de haber cometido violaciones a los derechos humanos.

Artículo 141. El Fondo estará exento de toda imposición de carácter fiscal y parafiscal, así como de las diversos gravámenes que pudieren estar sujetas las operaciones que se realicen con en el Estado donde el Fondo tenga su sede.

Artículo 142. Deberán crearse las dependencias e instancias necesarias para el mejor funcionamiento del Fondo a nivel federal, estatal y municipal, las cuales se regirán por lo establecido en esta Ley y en el Reglamento correspondiente.

Artículo 143. Cuando la situación lo amerite, y por decisión de la Comisión Ejecutiva se podrá crear un Fondo de Emergencia para apoyos urgentes, el cual tendrá adjudicado parte de los recursos del Fondo por un tiempo determinado.

La Comisión Ejecutiva, en un plazo máximo de diez días, determinará los apoyos económicos de emergencia que se requieran.

Artículo 144. Cuando las medidas identificadas en los títulos tercero, cuarto y quinto de esta Ley no puedan ser cubiertas por los organismos públicos responsables o la Institución o sus funcionarios se nieguen a otorgarlos, se destinará una partida especial del fondo a estos efectos.

La negativa injustificada de las medidas a las que se hace referencia, importará una violación a los deberes contemplados en esta Ley y las consecuentes sanciones.

CAPÍTULO II

DE LA ADMINISTRACIÓN

Artículo 145. El Fondo en sus dependencias federal y local será administrado por un Titular designado por el Comisionado Presidente de la Comisión Ejecutiva aprobado por la mayoría del pleno de comisionados, y deberá ser administrado siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad.

Artículo 146. Los recursos del Fondo serán administrados y operados por medio de un fideicomiso público.

Artículo 147. Para efectos de control interno de los recursos que son incorporados al Fondo, el Titular del Fondo, como coordinador designará un asistente financiero.

Artículo 148. El Titular del Fondo tendrá las atribuciones y deberes que el Reglamento de esta Ley le confiera. En especial deberá:

- I. Administrar cautelosamente los recursos que conforman el Fondo a fin de permitir el cumplimiento efectivo del objeto de ésta Ley;
- II. Gestionar lo pertinente para que los recursos asignados al Fondo ingresen oportunamente al mismo;
- III. Presentar periódicamente informes y rendición de cuentas ante el Pleno de la Comisión Ejecutiva;
- IV. Realizar las previsiones necesarias a fin de procurar la solvencia del Fondo.

Artículo 149. Los recursos del Fondo se aplicarán para otorgar apoyos de carácter económico a la víctima, las cuales podrán ser de Ayuda, Asistencia o Reparación Integral, en los términos de esta Ley y conforme al Reglamento respectivo.

El Titular del Fondo determinará el apoyo que corresponda otorgar a la víctima, previa opinión que al respecto emita el Comité interdisciplinario evaluador. El pago de las indemnizaciones se registrará en los términos dispuestos por el artículo 71.

Artículo 150. El Titular del Fondo, con el apoyo del consultor financiero, deberá rendir cuentas mensualmente ante la Comisión Ejecutiva, y cuando ésta se lo requiera, la que una vez recibidos los informes y explicaciones correspondientes, deberá pronunciarse al respecto. La Comisión Ejecutiva podrá a su vez realizar las recomendaciones que estime necesarias.

El Fondo será fiscalizado anualmente por la Auditoría Superior de la Federación

Artículo 151. El Reglamento de la Comisión Ejecutiva precisará el funcionamiento, alcance y criterios específicos de asignación de recursos del Fondo.

CAPÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 152. Para acceder a los recursos del Fondo, la víctima deberá presentar su solicitud ante las autoridades organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos o particulares facultados en esta Ley para el ingreso al Sistema, acompañada de la sentencia, resolución, recomendación, informe o dictamen, en los términos del artículo 71 de la presente Ley, que instruya tal acceso o con acuerdo de la Comisión Ejecutiva de acuerdo a los procedimientos por ella establecidos.

Quien reciba la solicitud deberá acercar la misma a la Comisión Ejecutiva o comisión estatal en un plazo que no podrá exceder los dos días.

Artículo 153. En cuanto reciba una solicitud, la Comisión Ejecutiva lo turnará al equipo interdisciplinario de documentación de casos, para la integración del expediente que servirá de base para la propuesta que el Titular del Fondo presente a la Comisión Ejecutiva para determinar el apoyo o ayuda que requiera la víctima.

Artículo 154. El Titular del Fondo deberá integrar dicho expediente en un plazo no mayor de cuatro días, el cual deberá contener como mínimo:

I. Copia de la denuncia o querrela, en su caso de la queja presentada ante los Organismos Públicos de Derechos Humanos, o bien la petición o comunicación presentada a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos a los que México reconozca competencia. Si la víctima no ha iniciado estas acciones, su solicitud presentada ante cualquier institución u organismo de los señalados en la presente ley es suficiente;

II. Especificación del daño o daños que haya sufrido la víctima;

III. Detalle de las necesidades que requiera la víctima para enfrentar las consecuencias del delito o de la violación a sus derechos humanos,

IV: Copia de la sentencia, resolución, recomendación, informe o dictamen, en los términos del artículo 71 de la presente Ley, que instruya tal acceso o con acuerdo de la Comisión Ejecutiva de acuerdo a los procedimientos por ella establecidos, y

V. En caso de contar con ello, relación de partes médicos o psicológicos donde detallen las afectaciones que tiene la víctima con motivo de la comisión del delito o de la violación a los derechos humanos.

Artículo 155. En el caso de la solicitud de ayuda deberá agregarse además:

I. Estudio de trabajo social elaborado por el Comité Interdisciplinario evaluador en el que se haga una relación de las condiciones de victimización que enfrenta la víctima y las necesidades que requiere satisfacer para enfrentar las secuelas de la victimización;

II. Dictamen médico donde se especifique las afectaciones sufridas, las secuelas y el tratamiento, prótesis y demás necesidades que requiere la persona para su recuperación;

III. Dictamen psicológico en caso de que la víctima requiera atención a la salud mental donde se especifique las necesidades que requieren ser cubiertas para la recuperación de la víctima, y

IV. Propuesta de resolución que se propone adopte la Comisión Ejecutiva donde se justifique y argumente jurídicamente la necesidad de dicha ayuda.

La víctima sólo estará obligada a entregar la información, documentación y pruebas que obren en su poder. Es responsabilidad del Comité lograr la integración de la carpeta respectiva.

Artículo 156. Recibida la solicitud, ésta pasará a evaluación del comité interdisciplinario evaluador para que analice, valore y concrete las medidas que se otorgarán en cada caso.

El Reglamento de esta Ley especificará el procedimiento que se seguirá para el otorgamiento de la ayuda.

En el caso de solicitud de asistencia, la Comisión Ejecutiva no puede tardar más de veinte días hábiles en resolver la procedencia de la solicitud.

Artículo 157. Las solicitudes para acceder a los recursos del Fondo a que se refiere el artículo anterior serán procedentes siempre que la víctima:

I. Cuento con sentencia ejecutoria en la que se indique que sufrió el daño por dichos ilícitos, así como el monto a pagar y /o otras formas de reparación;

II. No haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron;

III. No haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía, lo que podrá acreditarse con el oficio del juez de la causa penal o con otro medio fehaciente, y

IV: Presente solicitud de asistencia, ayuda o reparación integral, siempre y cuando dicha solicitud sea avalada por la Comisión Ejecutiva.

Artículo 158. Las solicitudes que se presenten en términos de este capítulo se atenderán en el orden en que se reciban y hasta donde alcancen los recursos del Fondo.

CAPÍTULO IV

DE LA REPARACIÓN

Artículo 159. Si el Estado no pudiese hacer efectiva total o parcialmente la orden de reparación integral, establecida por mandato judicial o por acuerdo de la Comisión Ejecutiva, deberá justificar la razón y tomar las medidas suficientes para cobrar su valor, o gestionar lo pertinente a fin de lograr que se concrete la reparación integral de la víctima.

Artículo 160. En el caso de reparación integral del daño por delitos, actos administrativos irregulares o violaciones a los derechos humanos la sola resolución dictada por el órgano jurisdiccional competente al tratarse de delitos, o por el organismo público autónomo de protección de los derechos humanos o bien el organismo internacional de protección de derechos humanos al que México le reconozca competencia cuando se trate de violaciones de derechos humanos no tipificadas como delitos, será suficiente para que la autoridad competente, el responsable proceda al pago o reparación del daño en especie que dicho órgano determine. En caso de que sea imposible determinar la identidad del responsable y previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva, la víctima podrá acudir a ésta para que a través del mismo se proceda de manera subsidiaria a la reparación integral en los términos de la presente Ley.

Artículo 161. En el caso de reparación integral por la comisión de delitos de particulares y cuando se demuestre que la persona no cuenta con medios para reparar el daño, la víctima puede acudir ante el Comisión Ejecutiva para que, dependiendo de la gravedad del delito, se resuelva lo conducente de conformidad con los principios de esta ley.

Artículo 162. Cuando la determinación y cuantificación del apoyo y reparación no haya sido dada por autoridad judicial u organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos, ésta deberá ser realizada por la Comisión Ejecutiva. Si la misma no fue documentada en el procedimiento penal, esta Comisión procederá a su documentación e integración del expediente conforme lo señalan los artículos 153, 154 y 179.

Artículo 163. Cuando parte del daño sufrido se explique a consecuencia del actuar u omitir de la víctima, dicha conducta podrá ser tenida en cuenta al momento de determinar la indemnización.

Artículo 164. Cuando el daño haya sido causado por más de un agente y no sea posible identificar la exacta participación de cada uno de ellos, se establecerá una responsabilidad subsidiaria frente a la víctima, y se distribuirá el monto del pago de la indemnización en partes iguales entre todos los co-causantes previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva.

Artículo 165. Las medidas de ayuda y asistencia podrán ser de diversa índole, en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y el Reglamento de la Comisión Ejecutiva. La reparación integral deberá cubrirse mediante moneda nacional, con la excepción de que se podrá pagar en especie de acuerdo a la resolución dictada por la Comisión Ejecutiva.

Artículo 166. El Comisión Ejecutiva tendrá facultades para cubrir las necesidades en términos de asistencia, ayuda y reparación integral, a través de los programas gubernamentales federales, estatales o municipales con que se cuente.

Artículo 167. Cuando proceda el pago de la reparación, el fondo registrará el fallo judicial que lo motivó y el monto de la indemnización, que será de consulta pública.

TÍTULO NOVENO

DE LA CAPACITACIÓN, FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN

Artículo 168. Los integrantes del sistema que tengan contacto con la víctima en cumplimiento de medidas de atención, asistencia, ayuda, apoyo, reparación integral o cualquier mecanismo de acceso a la justicia, deberán incluir dentro de sus programas contenidos temáticos sobre los principios, derechos, mecanismos, acciones y procedimientos reconocidos por esta Ley; así como las disposiciones específicas de derechos humanos contenidos en la Constitución y Tratados internacionales, protocolos específicos y demás instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Dichas entidades deberán diseñar e implementar un sistema de seguimiento que logre medir el impacto de la capacitación en los miembros de sus respectivas dependencias. A dicho efecto deberá tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las denuncias y quejas hechas contra dichos servidores, las sanciones impuestas, las entrevistas y sondeos directos practicados a las víctimas.

Artículo 169. Todo procedimiento de ingreso, selección, permanencia, estímulo, promoción y reconocimiento de servidores públicos que, por su competencia, tengan trato directo o brinden su servicio a víctimas en cumplimiento de medidas de asistencia, ayuda, apoyo, reparación integral o cualquier mecanismo de acceso a la justicia, deberá incluir dentro de los criterios de valoración, un rubro relativo a Derechos Humanos.

Artículo 170. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública en cumplimiento con las facultades atribuidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en especial las determinadas por su artículo 63, deberá disponer lo pertinente para que los contenidos temáticos señalados en la presente Ley sean parte de las estrategias, políticas y modelos de profesionalización, así como los de supervisión de los programas correspondientes en los institutos de Capacitación.

Artículo 171. Los Servicios periciales federales y de las entidades federativas deberán capacitar a sus funcionarios y empleados con el objeto que la víctima reciba atención especializada de acuerdo al tipo de victimización sufrido, y tenga expeditos los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de Derechos humanos.

Artículo 172. Los Institutos y Academias que sean responsables de la capacitación, formación, actualización y especialización de los servidores públicos ministeriales, policiales y periciales federales, estatales y municipales, deberán coordinarse entre sí con el objeto de cumplir cabalmente los Programas Rectores de Profesionalización señalados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los lineamientos mínimos impuestos por el presente capítulo de esta Ley.

Así mismo deberán proponer convenios de colaboración con universidades y otras instituciones educativas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con el objeto de brindar formación académica integral y de excelencia a los servidores públicos de sus respectivas dependencias.

Las obligaciones enumeradas en el presente artículo rigen también para las entidades homólogas de capacitación, formación, actualización y especialización de los miembros del Poder Judicial y Secretaría de Defensa Nacional, en los tres órdenes de gobierno.

Artículo 173. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las instituciones públicas de protección de los derechos humanos en las entidades federativas deberán coordinarse con el objeto de cumplir cabalmente las atribuciones a ellas referidas.

Dichas instituciones deberán realizar sus labores prioritariamente enfocadas a que la asistencia, apoyo, asesoramiento y seguimiento sea eficaz y permita un ejercicio real de los derechos de las víctimas.

Artículo 174. Como parte de la asistencia, atención y reparación integral, se brindará a las víctimas formación, capacitación y orientación ocupacional

La formación y capacitación se realizará con enfoque diferencial y transformador. Se ofrecerá a la víctima programas en virtud de su interés, condición y contexto, atendiendo a la utilidad de dicha capacitación o formación. El objeto es brindar a la víctima herramientas idóneas que ayuden a hacer efectiva la atención y la reparación integral, así como favorecer el fortalecimiento y resiliencia de la víctima.

Asimismo deberá brindarse a la víctima orientación ocupacional específica que le permita optar sobre los programas, planes y rutas de capacitación y formación más idóneos conforme su interés, condición y contexto.

Para el cumplimiento de lo descrito se aplicarán los programas existentes en los tres órdenes de gobierno al momento de expedición de la presente Ley, garantizando su coherencia con los principios rectores, derechos y garantías detallados en la misma. Cuando en el gobierno federal, entidades federativas, Distrito Federal no cuenten con el soporte necesario para el cumplimiento de las obligaciones aquí referidas, deberán crear los programas y planes específicos.

TÍTULO DÉCIMO

DE LA ASESORÍA JURÍDICA FEDERAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 175. Se crea en la Comisión Ejecutiva, la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, área especializada en asesoría jurídica para víctimas.

Artículo 176. La Asesoría Jurídica Federal estará integrada por Asesores Jurídicos Federales de Atención a Víctimas, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas.

Contará con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señala el Reglamento.

Artículo 177. La Asesoría Jurídica Federal tiene a su cargo las siguientes funciones:

- I. Coordinar el servicio de Asesoría Jurídica para Víctimas en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar los derechos de las víctimas contenidos en esta Ley, en tratados internacionales y demás disposiciones aplicables;
- II. Coordinar el servicio de representación y asesoría jurídica de las víctimas en materia penal, civil y de derechos humanos del fuero federal, a fin de garantizar el acceso a la justicia, a la verdad y la reparación integral;
- III. Seleccionar y capacitar a los servidores públicos adscritos a la Asesoría Jurídica Federal;
- IV. Designar por cada Unidad Investigadora del Ministerio Público de la Federación, Tribunal de Circuito y por cada Juzgado Federal que conozca de materia penal, cuando menos a un Asesor Jurídico de las Víctimas y al personal de auxilio necesario;
- V. Celebrar convenios de coordinación con todos aquellos que pueden coadyuvar en la defensa de los derechos de las víctimas, y
- VI. Las demás que se requiera para la defensa de los derechos de las víctimas.

Artículo 178. Prestación del servicio de Asesoría Jurídica de las Víctimas

La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor jurídico el cual elegirá libremente desde el momento de su ingreso al Sistema. En caso de no contar con abogado particular, la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Víctimas deberá nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Federal.

La víctima tendrá el derecho de que su abogado comparezca a todos los actos en los que ésta sea requerida.

El servicio de la Asesoría Jurídica Federal será gratuito y se prestará a todas las víctimas que quieran o pueden contratar a un abogado particular y en especial a:

- I. Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;
- II. Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges;
- III. Los trabajadores eventuales o subempleados;
- IV. Los indígenas, y
- V. Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

Artículo 179. Se crea la figura del Asesor Jurídico Federal de Atención a Víctimas el cual tendrá las funciones siguientes:

- I. Asistir y asesorar a la víctima desde el primer momento en que tenga contacto con la autoridad;

II. Representar a la víctima de manera integral en todos los procedimientos y juicios en los que sea parte, para lo cual deberá realizar todas las acciones legales tendientes a su defensa, incluyendo las que correspondan en materia de derechos humanos tanto en el ámbito nacional como internacional;

III. Proporcionar a la víctima de forma clara, accesible, oportuna y detallada la información y la asesoría legal que requiera, sea esta en materia penal, civil, familiar, laboral y administrativa;

IV. Informar a la víctima, respecto al sentido y alcance de las medidas de protección, ayuda, asistencia, atención y reparación integral, y en su caso, tramitarlas ante las autoridades judiciales y administrativas;

V. Dar el seguimiento a todos los trámites de medidas de protección, ayuda, asistencia y atención, que sean necesarias para garantizar la integridad física y psíquica de las víctimas, así como su plena recuperación;

VI. Informar y asesorar a los familiares de la víctima o a las personas que ésta decida, sobre los servicios con que cuenta el Estado para brindarle ayuda, asistencia, asesoría, representación legal y demás derechos establecidos en esta Ley, en los tratados internacionales y demás leyes aplicables;

VII. Llevar un registro puntual de las acciones realizadas y formar un expediente del caso;

VIII. Tramitar y entregar copias de su expediente a la víctima, en caso de que esta las requiera,

IX. Vigilar la efectiva protección y goce de los derechos de las víctimas en las actuaciones del Ministerio Público en todas y cada una de las etapas del procedimiento penal y, cuando lo amerite, suplir las deficiencias de éste ante la autoridad jurisdiccional correspondiente cuando el asesor jurídico federal de las víctimas considere que no se vela efectivamente por la tutela de los derechos de las víctimas por parte del Ministerio Público, y

X. Las demás que se requieran para la defensa integral de los derechos de las víctimas.

Artículo 180. Para ingresar y permanecer como Asesor Jurídico se requiere:

I. Ser mexicano o extranjero con calidad migratoria de inmigrado en ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente;

III. Aprobar los exámenes de ingreso y oposición correspondientes, y

IV. No haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Artículo 181. El Asesor Jurídico será asignado inmediatamente por la Comisión Ejecutiva, sin más requisitos que la solicitud formulada por la víctima o a petición de alguna institución, organismo de derechos humanos u organización de la sociedad civil.

Artículo 182. El servicio civil de carrera para los Asesores Jurídicos, comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. Este servicio civil de carrera se regirá por las disposiciones establecidas en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 183. El Director General, los asesores jurídicos y el personal técnico de la Asesoría Jurídica Federal serán considerados servidores públicos de confianza.

Artículo 184. La Junta Directiva estará integrada por el Director General de la Asesoría Jurídica Federal, quien la presidirá, así como por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por la Comisión Ejecutiva, a propuesta del Director General.

Los miembros de la Junta Directiva realizarán sus funciones de manera personal e indelegable y durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos por otros tres.

Artículo 185. La Junta Directiva podrá sesionar con un mínimo de cuatro miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Director General tendrá voto de calidad.

Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos cada dos meses, sin perjuicio de que puedan convocarse por el Director General o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros de la Junta Directiva, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

Artículo 186. Son las Facultades de la Junta Directiva:

- I. Fijar la política y las acciones relacionadas con la asesoría jurídica de las víctimas;
- II. Promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los asesores jurídicos, e igualmente se proporcione a la Junta asesoramiento técnico en las áreas o asuntos específicos en que ésta lo requiera;
- III. Promover la realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio de Asesoría Jurídica Federal;
- IV. Impulsar la celebración de convenios con los distintos sectores sociales y organismos públicos y privados, en temas como capacitación y apoyo;
- V. Aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los asesores jurídicos de atención a víctimas;
- VI. Aprobar las bases generales de organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica Federal;
- VII. Aprobar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración de la Comisión Ejecutiva;
- VIII. Aprobar los lineamientos generales para la contratación de peritos y especialistas en las diversas áreas del conocimiento en que se requieran;

IX. Aprobar el Plan Anual de Capacitación y Estímulos de la Asesoría Jurídica Federal;

X. Examinar y aprobar los informes periódicos que someta a su consideración el Director General, y

XI. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 187. El Director General de la Asesoría Jurídica Federal, será nombrado por el Consejero Presidente, con aprobación del Pleno de Comisionados y durará tres años en su cargo, pudiendo ser reelecto hasta por tres años más.

Artículo 188. El Director General de la Asesoría Jurídica Federal deberá reunir para su designación, los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Tener cuando menos treinta años de edad el día de su designación;

III. Acreditar experiencia de tres años en el ejercicio de la abogacía, relacionada especialmente, con las materias afines a sus funciones; y poseer, al día de la designación, título y cédula profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello con antigüedad mínima de cinco años computada al día de su designación, y

IV. Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año. Empero, si se tratare de ilícitos como el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione seriamente la reputación de la persona en el concepto público, inhabilitará a ésta para ocupar el cargo cualquiera que haya sido la penalidad impuesta.

La Comisión Ejecutiva procurará preferir, en igualdad de circunstancias, a quien haya desempeñado el cargo de defensor público o similar.

Artículo 189. El Director General de la Asesoría Jurídica Federal tendrá las atribuciones siguientes:

I. Organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios de Asesoría Jurídica de las Víctimas que se presten, así como sus unidades administrativas;

II. Conocer de las quejas que se presenten contra los asesores jurídicos de atención a víctimas y, en su caso, investigar la probable responsabilidad de los empleados de la Asesoría Jurídica Federal;

III. Vigilar que se cumplan todas y cada una de las obligaciones impuestas a los asesores jurídicos; determinando, si han incurrido en alguna causal de responsabilidad por parte de éstos o de los empleados de la Asesoría Jurídica Federal;

IV. Proponer a la Junta Directiva las políticas que estime convenientes para la mayor eficacia de la defensa de los derechos e intereses de las víctimas;

V. Proponer a la Comisión Ejecutiva, las sanciones y correcciones disciplinarias que se deban imponer a los asesores jurídicos;

VI. Promover y fortalecer las relaciones de la Asesoría Jurídica Federal con las instituciones públicas, sociales y privadas que por la naturaleza de sus funciones puedan colaborar al cumplimiento de sus atribuciones;

VII. Proponer a la Junta Directiva el proyecto de Plan Anual de Capacitación y Estímulos de la Asesoría Jurídica Federal; así como un programa de difusión de sus servicios;

VIII. Elaborar un informe anual de labores sobre las actividades integrales desarrolladas por todos y cada uno de los asesores jurídicos que pertenezcan a la Asesoría Jurídica Federal, el cual deberá ser publicado;

IX. Elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración de la Junta Directiva, y

X. Las demás que sean necesarias para cumplir con el objeto de esta Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La Ley entrará en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO .- Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

TERCERO .-El Reglamento de la presente Ley deberá expedirse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la Ley entre en vigor.

CUARTO .-El Sistema Nacional de Ayuda, Atención y Reparación Integral de Víctimas a que se refiere la presente Ley deberá crearse dentro de los noventa días naturales a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

QUINTO.- La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a que se refiere la presente Ley deberá elegirse dentro de los treinta días naturales a partir de configuración del sistema.

SEXTO .- La Comisión Ejecutiva se instalará por primera vez con la designación de nueve consejeros. La primera terna durará en su encargo un año; la segunda terna, tres años y la tercera terna, cinco años.

SÉPTIMO.- En un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberá armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente ley.

OCTAVO.- En un plazo de 180 días naturales deberán ser reformadas las Leyes y Reglamentos de las Instituciones que prestan atención médica a efecto de reconocer su obligación de prestar la atención de emergencia en los términos del artículo 38 de la presente Ley.

NOVENO.- Las autoridades relacionadas en el artículo noventa y dos que integrarán el Sistema Nacional de Víctimas en un término de 180 días naturales deberán reformar sus Reglamentos a

efecto de señalar la Dirección, Subdirección, Jefatura de Departamento que estará a cargo de las obligaciones que le impone esta nueva función.

DÉCIMO.- Las Procuradurías General de la República y de todas las Entidades Federativas, deberán generar los protocolos necesarios en materia pericial, a que se refiere la presente Ley en un plazo de 180 días naturales.

DÉCIMO PRIMERO.- Las Instituciones Federales, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán reglamentar sobre la capacitación de los servidores públicos a su cargo sobre el contenido del rubro denominado De la Capacitación, Formación, Actualización y Especialización, en la presente Ley.

DÉCIMO SEGUNDO.- El Gobierno Federal deberá hacer las previsiones presupuestales necesarias para la operación de la presente Ley y establecer una partida presupuestal específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal a su entrada en vigor.

DÉCIMO TERCERO.- Las funciones de la defensoría en materia de víctimas que le han sido asignadas a los Defensores Públicos Federales por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán asumidas por la Asesoría Jurídica Federal a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

DÉCIMO CUARTO.- Los asesores y abogados adscritos a las diversas instancias de procuración de justicia y atención a víctimas recibirán una capacitación por parte de la Asesoría Jurídica Federal a efecto de que puedan concursar como abogados Victimales.

DÉCIMO QUINTO.- Todas las Instituciones encargadas de la capacitación deberán establecer planes y programas tendientes a capacitar a su personal a efecto de dar cumplimiento a esta Ley.

DÉCIMO SEXTO.- Las instituciones ya existentes al momento de la entrada en vigor de la presente Ley operarán con su estructura y presupuesto, sin perjuicio de las asignaciones especiales que reciban para el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley les impone.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2012.

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García, Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Óscar Martín Arce Paniagua, Camilo Ramírez Puente, Ezequiel Rétiz Gutiérrez, Olga Luz Espinoza Morales (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo, secretarios; Jaime Aguilar Álvarez y Mazarrasa (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa (rúbrica), Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen Guillén Vicente (rúbrica), Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Elvia Hernández García (rúbrica), Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez (rúbrica), Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza (rúbrica), Enoé Margarita Uraga Muñoz, Josué Cirino Valdés Huevo (rúbrica), Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica), Pedro Vázquez González (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica).

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA, Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA

HONORABLE ASAMBLEA

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal presentó ante la H. Cámara de Senadores la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Los integrantes de las Comisiones de Justicia y de Hacienda y Crédito Público que suscriben, con base en las facultades que le confieren los artículos 39, 44, 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 80, 81, 82, 84, 85, 182, 183 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocaron al análisis de la iniciativa antes señalada, y conforme a las deliberaciones que de la misma realizaron sus miembros, reunidos en pleno, presentan a esta Honorable Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

ANTECEDENTES

En sesión celebrada el 26 de agosto de 2010, el C. Presidente de la República presentó, ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la *Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona el artículo 27 Bis, ambos del Código Fiscal de la Federación*.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dispuso el turno de la Iniciativa de referencia, para los efectos conducentes, a las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Senadores.

Con fecha 29 de Abril de 2011 en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, se presentó dicha Minuta, misma que la Mesa Directiva turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, para su estudio y dictamen, con Opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Los diputados integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la citada Minuta, expresar sus observaciones y comentarios a la misma, e integrar el presente dictamen.

DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

La Minuta que se analiza tiene como objeto establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucraran recursos de procedencia ilícita y aquellos tendientes a financiar al terrorismo. Para lo cual proponía establecer un régimen de identificación y reporte de

ciertos actos u operaciones vinculados a actividades que pueden ser vulnerables a ser utilizadas por el crimen organizado para sus procesos de lavado de dinero, o bien, a los de financiamiento al terrorismo, que quedaría a cargo de aquellos a quienes denominaba como sujetos obligados.

La Minuta reconoce que uno de los aspectos de mayor relevancia en la lucha contra la delincuencia, que continúa siendo una de las asignaturas pendientes y de mayor prioridad para el Estado mexicano, lo constituye el desmantelamiento de las estructuras financieras de las organizaciones criminales, el cual comienza con la detección y prevención de actos u operaciones que les sirvan para los procesos de lavado de dinero. La minuta reconoce la utilidad del régimen de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo que actualmente rige a las instituciones financieras del país y proponía en consecuencia la aplicación de un régimen similar destinado a nuevos actores económicos, en concreto, a quienes la comunidad internacional ha estimado necesario sujetar a medidas de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

En este contexto, la minuta propone imponer a dichos sujetos, las medidas ampliamente reconocidas como las mínimas indispensables para un sano sistema de prevención de operaciones de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo, que consisten en seguir procesos para identificar y conocer a sus clientes, para vigilar los actos u operaciones que realizan, y para reportar estos a la autoridad competente.

La minuta también propone imponer a toda persona la obligación de reportar las operaciones que realice por concepto de la venta o arrendamiento de bienes o servicios o donativo y que resulten en recibir pagos en efectivo por montos iguales o superiores a cien mil pesos, o su equivalente en salarios mínimos.

Por otra parte, la minuta propone restringir el uso de efectivo en determinadas operaciones vinculadas a activos considerados de alto valor, para obstaculizar al crimen organizado el que pudiera colocar el alto volumen de efectivo que genera su actividad criminal, dentro de la economía formal, así como limitar, en la medida de lo posible, que llevara a cabo sus procesos de lavado de dinero protegido por el anonimato que el uso del efectivo permite.

Por otra parte, la minuta propone otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades para supervisar y sancionar el régimen que impone la Ley objeto de la minuta, así como para dar seguimiento debido a la información que reciba como parte de dicha Ley. Para estos últimos efectos, la minuta contempla una mejor coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades competentes para hacer más efectiva la información que dicha Secretaría recibiría con motivo de la eventual expedición de la Ley que proponía.

CONSIDERACIONES DE LAS COMISIONES UNIDAS

Primera. Las Comisiones que dictaminan, coinciden con la propuesta y la preocupación del Ejecutivo Federal, sin embargo, tal y como lo señala la legisladora evidentemente existe la necesidad de modificarla con la finalidad de darle el cauce que pretende la misma, por lo que consideramos que tal y como lo señala la legisladora, es necesario proveer al Estado con las mejores herramientas jurídicas para prevenir en México la Comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, comúnmente conocido como lavado de dinero, por lo que, en efecto, la responsabilidad de las autoridades para combatir la delincuencia en el país, cuyos resultados aún distan de alcanzar niveles deseados, se debe también canalizar en forma segura y confiable la participación activa de la sociedad en la consecución de este fin.

Segunda. Estas Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, consideran que una de las preocupaciones más importantes para los Estados, se encuentra situada en el conocimiento que se tenga sobre el origen del dinero.

Ahora bien, cabe destacar que si las operaciones de dinero son producto del narcotráfico o de delitos graves, estas constituyen hechos ilícitos que no solo conciernen al País, sino que también repercute en la comunidad internacional. Bajo ese contexto, cabe señalar que las que dictaminan coinciden con la legisladora en que es necesario ampliar su objeto para establecer que no sólo se trata de establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, sino que también se requiere establecer los elementos para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con éstos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, así como proteger la integridad de la economía nacional y del sistema financiero. Sin embargo, esta Comisión considera necesario realizar modificaciones a la redacción del artículo 2 de la Ley en estudio a efecto de clarificar el objeto del ordenamiento que se analiza.

Así mismo, las que dictaminan consideran prudente adoptar el criterio de la legisladora en el sentido de que es innecesario, por técnica legislativa, que la Ley haga referencia expresa al delito de financiamiento al terrorismo tanto nacional como internacional, pues éste ya queda comprendido dentro del género ampliado por la legisladora.

Aunado a lo anterior, esta Comisión considera prudente desincorporar del cuerpo de la presente Ley lo referente a la aplicación de manera supletoria de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en virtud de que dichos ordenamientos, por su propia naturaleza, regulan los actos delictivos que comprende el ordenamiento en estudio.

Tercera. Las Comisiones Dictaminadoras consideran acertado el orden puntualizado por la legisladora de cambiar el Capítulo V de la iniciativa referente a las Autoridades para trasladarlo como Capítulo II, reconociendo las facultades otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las obligaciones que se determinan para la misma Secretaría y para la Procuraduría, y coincidimos en que resulta necesario fortalecer a la Procuraduría en sus áreas dedicadas al combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, a través de una Unidad Especializada en Análisis Financiero, que será un órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita y adscrita a la Oficina del Procurador General de la República.

En el mismo sentido, y con la finalidad de fortalecer el presente ordenamiento, estas Comisiones consideran prudente adicionar la facultad a la Secretaría, para que pueda emitir reglas de carácter general para efectos de la presente Ley.

Dicho lo anterior, es acertada la determinación de que el titular de la Unidad de referencia, tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, y que cuente con oficiales ministeriales y personal especializados en las materias relacionadas con el objeto de la Ley.

Por lo que, con la finalidad de otorgar certeza jurídica en el cuerpo de la presente Ley, las Comisiones que dictaminan consideran prudente que los servidores públicos adscritos a la Unidad, deberán aprobar los procesos de evaluación inicial y periódica que para el ingreso y permanencia que en dicha Unidad especializada se requieran.

Aunado a lo anterior, estas dictaminadoras consideran indispensable que en el marco de la aplicación de la Ley, se proteja la identidad de dicho personal para efectos de no poner en un estado de vulnerabilidad la integridad física de los mismos.

En ese mismo sentido, estas Comisiones dictaminadoras consideraron oportuno precisar que una de las atribuciones de dicha Unidad es la de conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita de conformidad con el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal Federal, y coadyuvar con la Unidad Especializada prevista en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada cuando se trate de investigaciones vinculadas en la materia. Asimismo, se consideró necesario establecer en el texto de la Ley que la Unidad podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Dicho lo anterior, esta Comisión dictaminadora considera innecesario mantener en el cuerpo del artículo 5 de la Ley en estudio (6 de la Minuta), la facultad expresa del Ministerio Público de conducir la investigación de los delitos del fuero federal que se identifiquen con motivo de la aplicación de la presente Ley, toda vez que dicha facultad ya encuentra contenida en el artículo 21 primer y segundo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dicen:

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

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

Cuarta. Por otro lado, cabe señalar que, efectivamente, ha sido la reacción y la creciente preocupación social suscitada por el alarmante incremento del tráfico y consumos ilegal de la droga en los últimos años, lo que hizo que la opinión pública empezara a tomar conciencia sobre la magnitud del problema, y presionara para se promulguen normas que restrinjan drásticamente la complacencia con que los bancos y las instituciones financieras de muchos países aceptaban dinero proveniente del narcotráfico. Por lo que es por demás acertada la propuesta de establecer requisitos de selección, ingreso y permanencia para el personal que labore tanto en la nueva Unidad Especializada en Análisis Financiero y Contable de la Procuraduría, como en el área administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tenga acceso a la base de datos de los Avisos que contempla la Ley, y como consecuencia resulta elocuente puntualizar la necesidad de establecer, en adición a las previstas en la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal, la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la Procuraduría de contar con programas de capacitación, actualización y especialización permanentes en las materias de la presente Ley y en el ámbito de sus respectivas competencias.

Quinta. Estas dictaminadoras coinciden con la Minuta de que la autoridad competente para recibir la información generada con motivo de la aplicación de la Ley que se dictamina, debe ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de autoridad financiera y en consideración a que es la autoridad que en la actualidad ya recibe ésta de las Entidades Financieras, con base en las Leyes que especialmente las regulan.

Se considera adecuado que la Ley recoja los aspectos básicos del régimen de prevención de lavado de dinero que ya ha sido implementado para las Entidades Financieras del país y aceptado por ellas,

como son las facultades para requerir y recabar información por parte de dicha Secretaría, de los sujetos que pueden ser responsables del incumplimiento de las obligaciones respectivas y las sanciones que deben imponerse por tal incumplimiento.

Sexta. Las que dictaminan consideran cierta la necesidad de modificar el Capítulo III de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo, considerando acertado que se modifique y se adicione con una Sección Primera, relativa a las Entidades Financieras, reconociendo primero que las actividades que realizan son vulnerables para ser utilizadas en esquemas de lavado de dinero.

Aunado a lo anterior, las que dictaminan coinciden en incorporar a la Ley los aspectos genéricos del régimen de prevención y detección en materia de lavado de dinero previsto en las Leyes que especialmente regulan a las Entidades Financieras, como son las obligaciones de identificar y conocer a sus clientes y usuarios, así como de reportar determinadas operaciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los órganos supervisores de la propia Secretaría, quienes continuarán siendo los responsables de sancionar las infracciones en las que incurran dichas entidades, por lo que resulta coherente que este régimen debe continuar aplicándose a las Entidades Financieras, con las particularidades que establecen cada una de las Leyes que especialmente las regulan.

Por otro lado, las que dictaminan están de acuerdo en que, resulta equivoco el concepto de sujetos obligados, ya que en efecto, son ellos quienes por las actividades que realizan, son vulnerables a las acciones del crimen organizado.

Séptima. Cabe resaltar que, como bien lo cita la colegisladora, la agrupación intergubernamental denominada Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (GAFI), en la que México participa junto con otras naciones hermanas como Brasil, Argentina y España, y que nuestro país actualmente preside, recomienda que los Estados adopten políticas adecuadas para permitir a quienes realizan las Actividades Vulnerables, coadyuvar en la protección de la integridad de la economía formal, a través de alertar, mediante Avisos, a las autoridades de la celebración de operaciones que por su naturaleza pueden llegar a representar un riesgo de vulneración para la economía, y con ello dotar a las autoridades competentes de información oportuna que le permita a estas investigar y, en su caso, combatir los procesos de lavado de dinero.

En efecto, dicho lo anterior hay que enfatizar que en la medida en que el régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero pueda extenderse a otros actores económicos, México dejaría de colocarse en el nivel de prevención bajo y reproducible en que actualmente se encuentra.

Las que Dictaminan coinciden con la colegisladora en el sentido de que es necesario establecer un régimen, adecuado para la detección y prevención de operaciones de lavado de dinero, y que sea seguro para aquellos negocios y profesiones no financieros que realicen actividades con mayor vulnerabilidad para la Comisión de operaciones de lavado de dinero, por lo que de igual manera consideramos acertada la modificación del régimen propuesto en la iniciativa que se dictamina, para establecer, en la Sección Segunda del Capítulo Tercero, que no son las personas sino ciertas actividades, las que quedarían sujetas a la aplicación de la Ley.

Octava. Estas dictaminadoras comparten la decisión de modificar sustancialmente el catálogo amplio de actos y operaciones que la iniciativa pretendía sujetar al régimen de reporte, para sustituirlo por uno nuevo, que se centre sólo en aquellas actividades que por su naturaleza puedan ser las más vulnerables de involucrarse en esquemas de lavado de dinero. Además, consideramos

acertada la propuesta de que sea la propia Ley la que determine tanto los actos u operaciones como los montos de éstos que den lugar a la presentación de Avisos a la autoridad.

Cabe destacar que estas Comisiones adoptan el criterio de la legisladora respecto de hacer más estrechos y estrictos los márgenes de fiscalización en el sentido de que, tal y como lo señala la legisladora en la Minuta en estudio, conforme fueron creciendo las ganancias que provenían de las operaciones que llevaban a cabo en las casas de juego y lugares parecidos respecto de las apuestas que no se declaraban, se fue incrementando el tráfico de drogas y las ganancias que se derivaban de ello.

En este sentido las actividades establecidas, son: las vinculadas a la práctica de juegos con apuestas, concursos o sorteos; la emisión o comercialización habitual o profesional de tarjetas de servicios o de crédito no bancarias, así como de cheques de viajero; el ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo, de garantía, de crédito o préstamo realizado por personas distintas a las Entidades Financieras; la prestación habitual o profesional de servicios de construcción o desarrollo de inmuebles o de constitución de derechos reales, cuando estos involucren operaciones de compraventa de bienes por cuenta o a favor de clientes; la comercialización o intermediación habitual o profesional de metales o piedras preciosas, joyas o relojes cuando el valor de los bienes; la subasta o comercialización habitual o profesional de obras de arte; la comercialización o distribución habitual o profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean marítimos, aéreos o terrestres; la prestación habitual o profesional de servicios de blindaje; la prestación habitual o profesional de servicios de traslado o custodia de dinero o valores, salvo en los casos de Banco de México y de instituciones de depósito de valores; la prestación de servicios profesionales cuando preparen o realicen a nombre de sus clientes determinados actos o actividades; los donativos a asociaciones no lucrativas; la prestación de servicios de comercio exterior respecto de mercancías susceptibles de ser utilizadas en Actividades Vulnerables, el arrendamiento de bienes inmuebles, así como determinados servicios de fe pública.

Novena. Las que dictaminan consideran, compartiendo el criterio de la legisladora que, con la adecuación llevada a cabo, las obligaciones para quienes realicen las Actividades Vulnerables antes señaladas también fueron modificadas, para eliminar la obligación de conocer las actividades económicas del cliente y, en su lugar, concentrar la obligación en la identificación de los clientes o usuarios que realicen las Actividades Vulnerables, así clasificadas por la Ley.

En efecto, resulta acertada la modificación del concepto de reporte por el de aviso, con lo cual se aligera la carga de responsabilidad en quien queda obligado a presentarlos, así como el de la precisión en el texto de la Ley las circunstancias concretas, objetivas y específicas en las cuales procederá dar aviso a la autoridad de la realización de Actividades Vulnerables, disminuyendo sustancialmente la discrecionalidad que implicaba el esquema propuesto en la iniciativa.

Décima. Las que dictaminan consideran por demás conveniente y acertado, que se abra la posibilidad a que la presentación de los Avisos pueda llegar a realizarse a través de Entidades Colegiadas, con excepción de las Entidades Financieras, que deberán continuar haciéndolo en forma individual.

Así, con la adición hecha por estas dictaminadoras, se permite que aquellas personas que se dediquen a una misma Actividad Vulnerable, puedan voluntariamente agruparse en torno a una Entidad Colegiada, para que sea ésta la que presente los Avisos que originalmente le correspondería presentar a sus integrantes. Con esto se pretende institucionalizar la presentación de Avisos.

Ahora bien, es menester resaltar que la Ley establece ciertos requisitos que deberán observar a efecto de que puedan llegar a suscribir convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para constituirse en vehículos idóneos para la presentación de los Avisos, lo anterior, como bien lo señala la legisladora, es para efecto de salvaguardar la confidencialidad de la información a la que accederán estas Entidades Colegiadas. Entre estos, la Ley establecerá los siguientes:

- a) Mantener actualizado el padrón de sus integrantes, que presenten por su conducto Avisos ante la Secretaría.
- b) Designar ante la Secretaría al órgano o representante encargado de la presentación de los Avisos y mantener vigente dicha designación, quien deberá contar, por lo menos, con un poder general para actos de administración de la entidad y recibir anualmente capacitación para el cumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley.
- c) Garantizar la confidencialidad en el manejo y uso de la información contenida en los Avisos de sus integrantes.
- d) Garantizar la custodia, protección y resguardo de la información y documentación que le proporcionen sus integrantes para el cumplimiento de las obligaciones de este.
- e) Contar con los sistemas informáticos que reúnan las características técnicas y de seguridad necesarias para presentar los Avisos de sus integrantes.
- f) Contar con un convenio vigente con la Secretaría que le permita expresamente a presentar los Avisos a que se refiere la Sección Segunda de este Capítulo, en representación de sus integrantes.

Décimo primera. Las que dictaminan consideran elocuente el establecer un régimen especial para restringir pagos con dinero en efectivo en determinadas operaciones con activos considerados de alto valor, la cual es una medida innovadora concebida precisamente para prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita. Sin embargo, las que dictaminan consideran coherente, tal y como lo establece la Minuta en estudio, modificar los montos previstos en la iniciativa, a fin de que esta medida afecte operaciones de cuantía mayor, y se disminuya su impacto en operaciones que por su cuantía no resultan atractivas para los esquemas de lavado de dinero. Por lo que, resulta prudente modificar los montos aplicables a esta restricción, estableciéndolos conforme a lo siguiente:

- a) Transmisión de propiedad o constitución de derechos reales sobre bienes inmuebles con valor superior a quinientos mil pesos moneda nacional o su equivalente en salarios mínimos.
- b) Transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres; relojes; joyería; metales preciosos y piedras preciosas, ya sea por pieza o por lote, así como sobre obras de arte, por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional o su equivalente en salarios mínimos.
- c) Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos; así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional o su equivalente en salarios mínimos.

d) Prestación de servicios de blindaje para cualquier vehículo de los referidos en el inciso b) anterior o para bienes inmuebles, por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional, o su equivalente en salarios mínimos.

e) Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional, o su equivalente en salarios mínimos.

f) Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes antes referidos, por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional, o su equivalente en salarios mínimos.

En efecto, al eliminar la restricción absoluta del uso de efectivo sobre la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, se permitirá no afectar operaciones en inmuebles de interés social, y evitar con esto la falta de seguridad jurídica en materia inmobiliaria para los grupos de menores ingresos.

Décimo segunda. Estas Comisiones Unidas consideran acertado y coinciden en modificar respecto de la iniciativa, los delitos asociados a las faltas cometidas en contra de la restricción del uso del efectivo, por lo que resulta coherente eliminar los delitos que sobre este particular proponía la iniciativa y, en su lugar, que tales infracciones fueran sancionadas con multa, en la vía administrativa.

Decimo tercera. Para las que dictaminan resulta evidente la necesidad de otorgar a la autoridad administrativa facultades suficientes que le permitan verificar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley impone a los particulares, y en su caso establecer los esquemas de sanción a los incumplimientos que se detecten; por lo que compartimos la decisión de dotar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como autoridad administrativa que es, de la facultad para vigilar la observancia de la Ley y de sancionar en la vía administrativa su incumplimiento.

Así, estas dictaminadoras de igual manera coinciden con la propuesta de la Minuta en comento para dar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades para practicar visitas domiciliarias, como forma de vigilar el cumplimiento de la Ley incluida en la propia iniciativa.

Asimismo se incluyen facultades para practicar visitas a las Entidades Colegiadas que presenten los Avisos a nombre y representación de sus integrantes.

Decimo cuarta. Las que dictaminan consideran adecuado el mecanismo de consulta de la misma prevista por la Minuta, el cual, en efecto, permitirá a dicha dependencia y a la Procuraduría General de República consultar la información patrimonial y de identificación que administren otras autoridades. Así, por lo que se refiere a la información de carácter patrimonial que está contenida en Registros Públicos de la Propiedad y en archivos de notarías que administran las entidades federativas, estas dictaminadoras coinciden en la facultad expresa que se propone otorgar a la Secretaría para poder acceder a la misma, por lo que resulta necesario, tal y como lo señala la colegisladora, dar acceso a las instancias encargadas de la prevención y combate al lavado de dinero a la información sobre identificaciones oficiales en poder de otras autoridades, bajo las condiciones y mecanismos que para el efecto y para el uso de la misma prevé la Minuta, con el fin de que las autoridades de prevención y combate a dicho ilícito tengan elementos suficientes para detectar e identificar oportunamente operaciones posiblemente vinculadas a esquemas de lavado de dinero e información oportuna para generar la inteligencia necesaria para un eficaz combate a este fenómeno delincuencia.

Décimo quinta. De igual manera las que dictaminan consideran que, es esencial promover mecanismos de colaboración entre las distintas instancias que participan en este esfuerzo, con la finalidad de alcanzar una mayor eficiencia y oportunidad en la prevención y combate al lavado de dinero, por lo que resulta obvio que las investigaciones para la prevención y detección de los delitos de lavado de dinero, la integración de evidencia sólida y, finalmente, su consignación ante el Poder Judicial, requieren de una colaboración estrecha entre diversas instancias, tanto de federales como de las entidades federativas encaminada a la obtención de información de diversas fuentes que permita aportar indicios y evidencia de las conductas que estos delitos implican: primero, de la actividad criminal generadora de los recursos objeto de este delito -delito previo-, y segundo, de los actos y operaciones económicos a través de los cuales se intenta ocultar el origen ilícito de los recursos, el destino de estos o la propiedad de los mismos.

Décimo sexta. Las Comisiones que dictaminan consideran, compartiendo el criterio de la legisladora, que la especialización de las instancias que participan en la prevención y en el combate al lavado de dinero ha llevado a que cada una de ellas cuente con un determinado tipo de información que vista por sí sola, tiene poca utilidad práctica para la integración de un caso robusto de lavado de dinero. En contrapartida, si dicha información se conjunta y complementa con aquella generada por otras instancias, el producto se constituye en evidencias y pruebas para sustentar ante cualquier tribunal esta clase de actos.

En efecto, el potencial que tiene la información de operaciones financieras probablemente vinculadas a esquemas de lavado de dinero sólo puede ser explotado si, mediante la información que genera la investigación criminal se confirma la realización de conductas delictivas relacionadas con dichas operaciones.

Ahora bien, como bien se señala en la Minuta de merito, resulta efectivo que los casos de conductas delictivas sujetas a investigación pueden ser extendidos a casos de lavado de dinero cuando se complementan con datos de operaciones financieras o patrimoniales que permiten rastrear los recursos o bienes que derivan de dichas conductas o están relacionados con estas. En ambos casos, se incrementa la posibilidad de identificar una mayor cantidad de activos derivados o relacionados con el delito, con las consecuencias que la presente estrategia busca promover.

Cabe destacar que el fenómeno de lavado de dinero tiene un marcado carácter internacional. Este fenómeno sobrepasa las fronteras nacionales de los Estados e implica su desarrollo en otros, con los cambios de soberanía y jurisdicción que conlleva, lo que se denomina “globalización de las actividades de blanqueo de capitales”.

Es por ello que consideramos, compartiendo la preocupación del Ejecutivo, que la adecuada organización de tales participantes, el correcto funcionamiento de los mismos y un eficaz modelo de acceso e intercambio de información, fueron los ejes que orientaron las adecuaciones y correcciones propuestas por estas dictaminadoras encausadas a dotar al Estado mexicano de herramientas para el desarrollo de una inteligencia apropiada para identificar indicios y sujetos vinculados a actividades criminales.

Decimo séptima. Las que dictaminan consideran acertadas las disposiciones para regular la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las instancias policiales y ministeriales encargadas de coordinar la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, bajo mecanismos que garanticen un adecuado manejo de la información, sin comprometer las investigaciones de índole penal.

Así, es coherente afirmar que la información que recabe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con motivo de la Ley que se propone aprobar, puede ser de gran utilidad para instancias de diversa naturaleza, como son: (a) el Ministerio Público y (b) las instancias encargadas del combate a la corrupción. De ahí que estas Dictaminadoras, en total apego al criterio del Ejecutivo y la colegisladora, consideran oportuno el que se estrechen los canales de comunicación entre los distintos ordenes de gobierno, para que la información que genere el Estado mexicano, sirva a las autoridades tanto federales como locales, en la tarea común de seguridad pública que les encomienda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21. La anterior situación da sostén al esquema previsto en la iniciativa y que fue ajustado por estas dictaminadoras en el cuerpo de la Ley que se propone aprobar.

Decimo octava. Estas comisiones, de igual manera, reconocen la necesidad de un régimen para sancionar las infracciones por el incumplimiento a las obligaciones que se determinan en el ordenamiento objeto de este dictamen. Sin embargo, el mismo no establece criterios objetivos para individualizar las penas. En este sentido se propone la adición al Capítulo VII de un precepto en el que se señalan los elementos que deberá tomar en cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la imposición de sanciones de carácter administrativo, siendo estos: a) la reincidencia del infractor, b) el monto del acto u operación vinculado con la obligación incumplida, a fin de que la sanción que se imponga guarde relación con este elemento, y c) la intencionalidad en la Comisión de la conducta sancionable.

Decimo novena. Las Comisiones que dictaminan comparten el criterio de la colegisladora respecto a los incidentes en que aparece a la luz pública en donde presuntamente vincula a particulares con operaciones objeto de Avisos sobre posibles esquemas de lavado de dinero, ya que en efecto, no resulta conveniente que las autoridades tengan la posibilidad de negar o validar al público aquellos datos que, en violación de los secretos legales aplicables, aparezcan a la luz pública, con el fin de no comprometer la integridad de la información. Por lo que compartimos la idea de que se deben buscar mecanismos más estrictos para castigar a todos aquellos que, por las razones que sean, intervengan en la revelación de información presuntamente referida a los Avisos de operaciones sobre posibles esquemas de lavado de dinero que se presenten a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicho lo anterior resulta prudente que se tipifiquen como delito en el cuerpo de la Ley que se propone aprobar, las conductas de falsificar, alterar, modificar, divulgar o revelar información que presuntamente vincule a un particular con alguna operación reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vigésima. Ahora bien, coincidimos con el argumento de que al regular una efectiva coordinación y adecuado intercambio de información entre las autoridades encargadas de combatir el lavado de dinero, se elevaría substancialmente el nivel de prevención de ese delito y, al mismo tiempo, se daría cumplimiento a tratados internacionales que, no obstante que han quedado debidamente ratificados por el Estado mexicano, están en proceso de ser cabalmente cumplidos, como es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita en el marco de la Conferencia de Mérida en 2004 que, en su artículo 14.1.b) expresamente señala que cada Estado Parte garantizará que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la Ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional.

Vigésima primera. Estas Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público consideran prudente señalar que para efectos de coherencia y técnica legislativa, se debe mencionar

que se han eliminado tres artículos del decreto contenido en la Minuta objeto de estudio remitido a estas Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda y Crédito Público, por lo que existen variaciones en el articulado del decreto que se propone.

Ahora bien, las dictaminadoras de conformidad con lo argumentado en los considerandos que preceden, así como en el proceso de análisis y discusión del proyecto de Ley, estimaron pertinente, además de lo señalado en el párrafo anterior, realizar modificaciones a la Minuta con Proyecto de Decreto enviada por el Senado de la República. Bajo este contexto y compartiendo la preocupación nacional, las que dictaminan pasan a exponer las razones por las que se modificó el articulado.

Por lo que respecta al Capítulo I del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Artículo 3. Se adicionan las Fracciones V y XI, referentes a las definiciones de “Entidades Colegiadas” y “Procuraduría”, lo anterior con la intención de dar certidumbre jurídica a lo que se debe entender por dichos conceptos.
- Artículo 4. Se eliminó el presente artículo, en razón de que se considera que causa conflicto con lo dispuesto en el artículo 5. del mismo ordenamiento, que establece la supletoriedad de la Ley. Lo anterior, en virtud de que las dictaminadoras consideran que por congruencia jurídica no se puede establecer en un artículo que la Ley es independiente de otros ordenamientos legales, y más adelante disponer en otro precepto los cuerpos normativos que son supletorios a dicha Ley.

En el mismo contexto, estas Comisiones estimaron prudente desincorporar del cuerpo de la presente Ley lo referente a la aplicación de manera supletoria de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en virtud de que dichos ordenamientos, por su propia naturaleza, regulan los actos delictivos que comprende el ordenamiento en estudio.

Por lo que respecta al Capítulo II del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Artículo 6 (Actual artículo 5). Estas Comisiones dictaminadoras consideran innecesario mantener en el cuerpo del presente artículo la facultad expresa del Ministerio Público de conducir la investigación de los delitos del fuero federal que se identifiquen con motivo de la aplicación de la presente Ley, toda vez que dicha facultad ya encuentra contenida en el artículo 21 primer y segundo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 7 (Actual artículo 6). Por un lado, se adiciona la fracción I y se recorren las subsecuentes, lo anterior con la intención de reconocer expresamente las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir los Avisos en términos del proyecto de Ley y, por otro lado, se adiciona la fracción VII recorriendo la subsecuente, con la finalidad de fortalecer el presente ordenamiento, estas Comisiones consideran prudente adicionar la facultad a la Secretaría, para que pueda emitir reglas de carácter general para efectos de la presente Ley.
- Artículo 8 (Actual artículo 7). Las Comisiones dictaminadoras consideraron oportuno modificar el tercer párrafo de este artículo, con la intención solamente de especificar que las técnicas y medidas de investigación a que se refiere, podrán utilizarse siempre que se encuentren previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en virtud de que de no ser así, no se encontraría limitado el margen de actuación de

la Unidad Especializada de Análisis Financiero y podría resultar violatorio de los Derechos Humanos.

Asimismo, las que dictaminan consideran pertinente suprimir del cuerpo del presente artículo, la obligación de la Procuraduría General de la República para que remita al Legislativo Federal cada año, un reporte estadístico que refleje los resultados sobre la aplicación de esta Ley; lo anterior, toda vez que se reconoce la estricta división de poderes y la actuación de la Procuraduría General de la República ubicada dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, en su participación con las demás autoridades previstas en la Ley, así como en administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca.

- Artículo 9. (*Actual artículo 8*). Las dictaminadoras consideraron pertinente modificar las fracciones I y XII del presente precepto, así como eliminar la fracción II del citado artículo recorriendo las subsecuentes.

En efecto, las que dictaminan consideraron acertado modificar la fracción I del artículo 9 de la Minuta en estudio, toda vez que resulta propicio esclarecer que la Unidad podrá requerir a la Secretaría únicamente información que guarde relación con el ejercicio de sus atribuciones y no dejar abierta tal facultad para que la misma pueda solicitar cualquier tipo de información, aún y cuando no tenga semejanza con la investigación que se lleve a cabo en ese momento.

Por otro lado, las que dictaminan consideran preciso modificar la redacción de la fracción XII del artículo 9 de la Minuta, respecto a la facultad de la Unidad para disponer de los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas para la investigación de los delitos relacionados con las operaciones con recursos de procedencia ilícita, por lo que se propone que esto se realice siempre que exista la celebración de un convenio con la entidad respectiva. En este sentido, resulta favorable que la Unidad promueva e instrumente mecanismos de coordinación con los estados de la República y de esta forma obtenga un panorama general en todo el territorio nacional en la persecución de estos delitos.

Respecto a la fracción II, se considera su eliminación por congruencia legislativa, en virtud de que la facultad de recibir y analizar la información que le entregue la Secretaría se encuentra inmersa en la fracción I del presente Artículo.

- Artículo 13. (*Actual artículo 12*). Estas Comisiones Unidas consideran pertinente eliminar el calificativo “económico lícita” de la fracción V inciso a), toda vez que no se está hablando de actividades lícitas o ilícitas, sino de “Actividades Vulnerables”.

Por lo que respecta al Capítulo III del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Artículo 16. (*Actual artículo 15*). Las dictaminadoras consideran oportuno modificar las fracciones I y II. Respecto a la fracción I, se modificó en razón de correlacionar la legislación vigente en materia del sistema financiero; y por lo que hace a la fracción II, se busca delimitar el universo de personas a las que va dirigida la norma.

De igual forma, respecto a las fracciones III y IV, se elimina el término de “Entidades Financieras” por considerarlo redundante al primer párrafo del mismo artículo, lo anterior por técnica legislativa.

- Artículo 17. Las Comisiones dictaminadoras consideran oportuno eliminar el artículo por considerar que la materia del precepto debe estar contenida en el Reglamento de la Ley.
- Estas dictaminadoras estiman que por coherencia legislativa se fusionen los artículos 19 y 21 de la Minuta (*Actual artículo 17*), en virtud de que guardan estrecha relación las situaciones jurídicas de hecho que configuran los supuestos de Actividades Vulnerables y las obligaciones de las personas que encuadren en dichos supuestos.

En cuanto al artículo 19 (*Actual artículo 17*) , que establece los supuestos de Actividades Vulnerables, se considera conveniente modificar la redacción de la fracción II, para efectos de aclarar y especificar cuáles son las Actividades Vulnerables sujetas de aviso al referirse la presente Minuta a los instrumentos utilizados como medio de pago.

Por lo que se refiere a las tarjetas de servicio o de crédito y las tarjetas de prepago, las que dictaminan consideran pertinente marcar la diferencia entre estas, en virtud de que, por un lado, la emisión de las tarjetas de servicios o de crédito no implica comercialización alguna, es decir, normalmente no se cobra cantidad monetaria alguna por la emisión de las mismas, sin embargo se considera que la esencia del artículo en estudio debe encaminarse al gasto mensual acumulado en las mismas y; por otro lado, la emisión de las tarjetas prepagadas si implica un pago hasta por el valor que representan las mismas, por lo que resulta necesario diferenciarlas para efectos de que cada una de estas representen supuestos diferentes en la Ley.

Respecto a las Actividades Vulnerables, en específico de la prestación de servicios de fe pública realizados por los notarios públicos, las Comisiones Unidas consideran pertinente diferenciar las mismas y especificar cuándo y por qué montos serán objeto de avisos ante la Secretaría.

Por otro lado las que dictaminan estiman prudente adicionar la fracción XIII, con la intención de encuadrar en los supuestos jurídicos, por la recepción de donativos por parte de las sociedades o asociaciones sin fin de lucro; así como la fracción XIV, con la intención de establecer la prestación de servicios de comercio exterior mediante patente, con la intención de regular diversas actividades en materia aduanera.

En el mismo sentido, se adiciona una fracción XV, con la finalidad de circunscribir como Actividad Vulnerable la constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles, y de esta forma dar congruencia con las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley.

Respecto a la fracción XI de este precepto, las Comisiones Unidas consideran conveniente que, a efecto de dar certeza jurídica a los prestadores de servicios profesionales, respecto al secreto profesional y garantía de defensa.

Asimismo, se adiciona un último párrafo, con la intención de delimitar las operaciones fraccionadas.

Respecto a las fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, XIII y XIV las Comisiones dictaminadoras consideraron pertinente modificar los montos que refieren.

- Artículo 20 (*Actual artículo 18*). Las Comisiones Unidas consideran adecuado modificar la fracción II, para que en los casos en los que se establezca una relación de negocios, se solicite al usuario la información relativa sobre su actividad u ocupación.

De la misma forma, se considere oportuno adicionar la fracción VI al precepto, derivado de la fusión de los artículos 19 y 21 (*Actual artículo 17*) a que se hizo referencia en el punto anterior, lo anterior por técnica legislativa.

- Artículo 22 (*Actual artículo 19*). Las Comisiones dictaminadoras encuentran relevante adicionar un párrafo al artículo 22 de la Minuta, con la intención de que el Reglamento de la Ley que para los efectos se expida, considere medios de cumplimiento alternativos, lo anterior en virtud de que lo importante es el cabal cumplimiento del objetivo que pretende el presente ordenamiento, por lo que se considerará que los particulares realizan en tiempo y forma las obligaciones a su cargo que se desprenden de la presente Ley, si para ello la Secretaría tiene acceso a información proporcionada en términos de párrafo en mención.
- Artículo 23. (*Actual artículo 20*). Se considera necesaria la modificación del artículo con la intención de proteger la identidad de las personas que realicen Actividades Vulnerables.

Por lo que respecta al Capítulo IV del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Artículo 35. (*Actual artículo 32*). Respecto a las fracciones I, II, y III, las Comisiones dictaminadoras consideraran pertinente modificar los montos que refieren.

Por lo que respecta al Capítulo VI del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Artículo 44. (*Actual artículo 41*). Se considera prudente que la información contenida en los Avisos se proporcionen a través de los reportes que presenta la Secretaría, en razón de proteger la identidad de las personas que presentan el reporte.

Por lo que respecta al Capítulo VII del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, consideran adecuado fusionar los artículos 57 y 58 (actual artículo 54), recorriendo los subsecuentes, lo anterior por congruencia y técnica legislativa.
- Artículos 56, 57, 60 y 61 (Actuales artículos 53, 54, 56 y 57). De la misma forma, quienes dictaminan consideran oportuno reformar el esquema sancionatorio que establece la Minuta en análisis, a efecto de que en el ordenamiento se contemplen más causales para que una persona pueda ser acreedora a una sanción administrativa (multas, revocación, cancelación). En ese sentido, las Comisiones Unidas reconocen la importancia de ampliar el esquema sancionatorio de la Ley en estudio.
- Asimismo, y en atención de la importancia y el papel trascendental que juegan los Agentes y Apoderados Aduanales para detectar Actividades Vulnerables a que se refiere la presente Ley, estas Comisiones que dictaminan consideran pertinente que se adicione el artículo 59 a la misma, para efectos de que se estipule de manera expresa cuales son las causales de cancelación de la autorización otorgada por la Secretaría, de esta manera se otorga certeza jurídica en el cumplimiento de las atribuciones conferidas a dichos funcionarios.

- Artículos 60. y 61. (*Actuales artículos 56 y 57*). Se considero adecuado eliminar el último párrafo de los citados artículos por técnica y congruencia legislativa.

Por lo que respecta al Capítulo VIII del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Artículo 65. (*Actual artículo 62*). Las Comisiones dictaminadoras consideran adecuado que en las fracciones del precepto citado, se especifique que el delito sea de manera doloso para encuadrar en el tipo penal. Asimismo, las que dictaminan consideran necesario establecer en la fracción I de dicho precepto el supuesto de que la información a que se refiere el mismo, así como la documentación, datos o imágenes, sean totalmente ilegibles.
- Artículo 66 (*Actual artículo 63*). Por otro lado, estas Comisiones consideran conveniente establecer penas más rigurosas para los funcionarios a que se refiere dicho precepto, lo anterior otorgará mayor certeza jurídica para aquellos que presenten los avisos en términos de la presente Ley.
- Se adiciona el Artículo 65, con la finalidad de establecer que previo al ejercicio de la acción penal deberá preceder denuncia por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a los sujetos a que hace referencia el artículo en cita y por los tipos penales previstos en la Ley. No obstante a lo anterior, se procederá indistintamente, a través de denuncia o querrela, cuando haya sido revelada o divulgada la identidad de la persona que proporcionó el Aviso.

Por lo que respecta a los Artículos Transitorios del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia, se modificaron los artículos:

- Se modifica el artículo Segundo Transitorio para efectos de otorgar al Ejecutivo Federal un plazo de treinta días para la emisión del Reglamento a que se refiere el precepto en estudio.
- Se modifica el artículo Quinto Transitorio de la propuesta en estudio para quedar como sigue: Las disposiciones relativas a la obligación de presentar Avisos, así como las restricciones al efectivo entrarán en vigor a los sesenta días siguientes a la publicación del Reglamento de esta Ley.

Lo anterior con la finalidad de otorgar certeza jurídica para aquellas personas que están obligadas a presentar los Avisos que corresponda en términos de la presente Ley.

- Se adiciona un segundo párrafo al Artículo Sexto. Se establece un plazo máximo de 90 días para la creación de la Unidad Especializada de Análisis Financiero, a partir de la entrada en vigor de la Ley.
- Se modifica el Artículo Séptimo Transitorio, a efecto de que los convenios para el intercambio de información y acceso a bases de datos de los organismos autónomos, entidades federativas y municipios que establece esta Ley, deberán otorgarse entre las autoridades federales y aquéllos, en un plazo perentorio de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Vigésima Segunda. Es importante señalar que hasta la fecha, los esfuerzos para prevenir y combatir el lavado de dinero se han visto obstaculizados por diferencias culturales, así como por las diferentes disposiciones establecidas entre códigos penales y prácticas en materia de justicia penal, además del deseo de proteger la soberanía nacional. Por lo que, mientras no se controle este

fenómeno, la solución del problema será cada vez más difícil y las consecuencias más graves recaerán sobre las economías frágiles.

Bajo ese contexto y compartiendo la preocupación nacional, las que dictaminan comparten el criterio de la colegisladora, estando conscientes de la necesidad de que la Ley que se propone aprobar entre en vigor lo antes posible, no obstante, también reconocemos el impacto que tendrá la misma en la forma de hacer negocio y de llevar a cabo transacciones económicas.

Bajo estas circunstancias, consideramos necesario ajustar el modelo propuesto por la iniciativa para que las disposiciones de la Ley cobren vigencia de manera escalonada, siendo esta la siguiente: las disposiciones de la Ley, a los nueve meses siguientes al de su publicación, la emisión del Reglamento dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigor; y la presentación de nuevos Avisos de Actividades Vulnerables, a los sesenta días siguientes a la publicación del Reglamento. En tanto que las obligaciones a cargo de las Entidades Financieras continuarán sin interrupción, como hasta la fecha, al amparo de las Leyes que especialmente las regulan.

Con ello, evidentemente, se dará el tiempo suficiente tanto a las autoridades encargadas de aplicar la Ley, como a quienes deberán ajustar sus mecanismos comerciales y de servicios a las disposiciones de la Ley que se propone para que lleven a cabo los ajustes que en sus respectivos ámbitos deban llevar a cabo.

Durante dicha *vacatio legis*, la autoridad deberá dar la publicidad suficiente a las disposiciones que deriven de la Ley que se propone aprobar, a efecto de permitir a la ciudadanía cumplir con sus nuevas obligaciones.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA

Capítulo I

Disposiciones Preliminares

Artículo 1. La presente Ley es de orden e interés público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. El objeto de esta Ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

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

I. Actividades Vulnerables, a las actividades que realicen las Entidades Financieras en términos del artículo 14 y a las que se refiere el artículo 17 de esta Ley;

II. Avisos, a aquellos que deben presentarse en términos del artículo 17 de la presente Ley, así como a los reportes que deben presentar las entidades financieras en términos del artículo 15, fracción II, de esta Ley;

III. Beneficiario Controlador, a la persona o grupo de personas que:

a) Por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de estos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o

b) Ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de cliente o usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice Actividades Vulnerables, así como las personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos.

Se entiende que una persona o grupo de personas controla a una persona moral cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o de cualquier otro acto, puede:

c) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes;

d) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o

e) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma.

IV. Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, a los tipificados en el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Código Penal Federal;

V. Entidades Colegiadas, a las personas morales reconocidas por la legislación mexicana, que cumplan con los requisitos del artículo 27 de ésta Ley;

VI. Entidades Financieras, aquellas reguladas por los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 87-D, 95 y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 212 de la Ley del Mercado de Valores; 91 de la Ley de Sociedades de Inversión; 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 140 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 112 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas;

VII. Fedatarios Públicos, a los notarios o corredores públicos, así como a los servidores públicos a quienes las Leyes les confieran la facultad de dar fe pública en el ejercicio de sus atribuciones establecidas en las disposiciones jurídicas correspondientes, que intervengan en la realización de actividades vulnerables;

VIII. Ley, a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;

IX. Metales Preciosos, al oro, la plata y el platino;

X. Piedras Preciosas, las gemas siguientes: aguamarinas, diamantes, esmeraldas, rubíes, topacios, turquesas y zafiros;

XI. Procuraduría, a la Procuraduría General de la República;

XII. Relación de negocios, a aquella establecida de manera formal y cotidiana entre quien realiza una Actividad Vulnerable y sus clientes, excluyendo los actos u operaciones que se celebren ocasionalmente, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales y reglamentarias;

XIII. Secretaría, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

XIV. Unidad, a la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría.

Artículo 4. En lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán, conforme a su naturaleza y de forma supletoria, las disposiciones contenidas en:

I. El Código de Comercio;

II. El Código Civil Federal;

III. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

IV. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y

V. La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Capítulo II

De las Autoridades

Artículo 5. La Secretaría será la autoridad competente para aplicar, en el ámbito administrativo, la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 6. La Secretaría tendrá las facultades siguientes:

I. Recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo III;

II. Requerir la información, documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad la información que le requiera en términos de la presente Ley;

III. Coordinarse con otras autoridades supervisoras y de seguridad pública, nacionales y extranjeras, así como con quienes realicen Actividades Vulnerables, para prevenir y detectar

actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

IV. Presentar las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público de la Federación cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, identifique hechos que puedan constituir delitos;

V. Requerir la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley;

VI. Conocer y resolver sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sanciones aplicadas, y

VII. Emitir Reglas de Carácter General para efectos de esta Ley, y

VIII. Las demás previstas en otras disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 7. La Procuraduría contará con una Unidad Especializada en Análisis Financiero, como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La Unidad, cuyo titular tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, contará con oficiales ministeriales y personal especializados en las materias relacionadas con el objeto de la presente Ley, y estará adscrita a la oficina del Procurador General de la República.

La Unidad podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 8. La Unidad tendrá las facultades siguientes:

I. Requerir a la Secretaría la información que resulte útil para el ejercicio de sus atribuciones.

II. Establecer los criterios de elaboración de los reportes sobre operaciones financieras susceptibles de estar vinculadas con esquemas de operaciones con recursos de procedencia ilícita que le presente la Secretaría;

III. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información financiera y contable para que pueda ser utilizada por ésta y otras unidades competentes de la Procuraduría, en especial la relacionada con los Avisos materia de la presente Ley;

IV. Coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría, en el desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y medir su riesgo regional y sectorial;

V. Generar sus propias herramientas para el efecto de investigar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita;

VI. Participar en el diseño de los esquemas de capacitación, actualización y especialización en las materias de análisis financiero y contable;

VII. Emitir guías y manuales técnicos para la formulación de dictámenes en materia de análisis financiero y contable que requieran los agentes del Ministerio Público de la Federación en el cumplimiento de sus funciones de investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

VIII. Establecer mecanismos de consulta directa de información que pueda estar relacionada con operaciones con recursos de procedencia ilícita, en las bases de datos de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la planeación del combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

IX. Conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita de conformidad con el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal Federal, y coadyuvar con la Unidad Especializada prevista en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada cuando se trate de investigaciones vinculadas en la materia;

X. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y a aquellas personas vinculadas con las Actividades Vulnerables previstas en esta Ley, que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones. En todos los casos, estos requerimientos deberán hacerse en el marco de una investigación formalmente iniciada;

XI. Celebrar convenios con las entidades federativas para acceder directamente a la información disponible en los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas del país, para la investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

XII. Emitir los dictámenes y peritajes en materia de análisis financiero y contable que se requieran, y

XIII. Las demás que las disposiciones legales y reglamentarias determinen.

Artículo 9. Los servidores públicos adscritos a la Unidad, además de reunir los requisitos de ingreso y selección que determine la Ley Orgánica de la Procuraduría, deberán:

I. Acreditar cursos de especialización en delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada que se establezcan en las disposiciones aplicables;

II. Aprobar los procesos de evaluación inicial y periódica que para el ingreso y permanencia en dicha unidad especializada se requieran, y

III. No haber sido sancionado con suspensión mayor a quince días, destitución o inhabilitación, por resolución firme en su trayectoria laboral.

Artículo 10. El personal de la Secretaría que tenga acceso a la base de datos que concentre los Avisos relacionados con las Actividades Vulnerables, deberá cumplir con los requisitos precisados en las fracciones del artículo anterior.

Artículo 11. La Secretaría, la Procuraduría y la Policía Federal deberán establecer programas de capacitación, actualización y especialización dirigidos al personal adscrito a sus respectivas áreas encargadas de la prevención, detección y combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y en las materias necesarias para la consecución del objeto de esta Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 12. Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades tendrán las siguientes obligaciones:

I. Observar, en el ejercicio de esta Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Coordinar sus acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento del objeto de esta Ley;

III. Abstenerse de proporcionar información generada con motivo de la presente Ley a persona alguna que no esté facultada para tomar noticia o imponerse de la misma;

IV. Establecer medidas para la protección de la identidad de quienes proporcionen los Avisos a que se refiere esta Ley, y

V. Al establecer regulaciones administrativas, en sus ámbitos de competencia, tendentes a identificar y prevenir actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, deberán:

a) Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias o trámites innecesarios que afecten al normal desarrollo de la actividad;

b) Tomar las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de esta Ley y mitigar su impacto económico, y

c) Evitar que el sistema financiero sea utilizado para operaciones ilícitas.

Capítulo III

De las Entidades Financieras y de las Actividades Vulnerables

Sección Primera

De las Entidades Financieras

Artículo 13. Para el cumplimiento del objeto de la presente Ley las Entidades Financieras se regirán por las disposiciones de la misma, así como por las Leyes que especialmente las regulan de acuerdo con sus actividades y operaciones específicas.

Artículo 14. Para los efectos de esta Sección, los actos, operaciones y servicios que realizan las Entidades Financieras de conformidad con las Leyes que en cada caso las regulan, se consideran Actividades Vulnerables, las cuales se regirán en los términos de esta Sección.

Artículo 15. Las Entidades Financieras, respecto de las Actividades Vulnerables en las que participan, tienen de conformidad con esta Ley y con las Leyes que especialmente las regulan, las siguientes obligaciones:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Código Penal Federal, así como para identificar a sus clientes y usuarios; de conformidad con lo establecido por los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 87-D, 95 y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 212 de la Ley del Mercado de Valores; 91 de la Ley de Sociedades de Inversión; 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 140 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 112 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas;

II. Presentar ante la Secretaría los reportes sobre actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y lleven a cabo miembros del consejo administrativo, apoderados, directivos y empleados de la propia entidad que pudieran ubicarse en lo previsto en la fracción I de este artículo o que en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas.

III. Entregar a la Secretaría, por conducto del órgano desconcentrado competente, información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo, y

IV. Conservar, por al menos diez años, la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo, sin perjuicio de lo establecido en este u otros ordenamientos aplicables.

Artículo 16. La supervisión, verificación y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta Sección y las disposiciones de las Leyes que especialmente regulen a las Entidades Financieras se llevarán a cabo, según corresponda, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o el Servicio de Administración Tributaria.

Los órganos desconcentrados referidos en el párrafo anterior, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán los criterios y políticas generales para supervisar a las Entidades Financieras respecto del cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Sección. La Secretaría coadyuvará con dichos órganos desconcentrados para procurar la homologación de tales criterios y políticas.

Sección Segunda

De las Actividades Vulnerables

Artículo 17. Para efectos de esta Ley se entenderán Actividades Vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:

I. Las vinculadas a la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos que realicen organismos descentralizados conforme a las disposiciones legales aplicables, o se lleven a cabo al amparo de los permisos vigentes concedidos por la Secretaría de Gobernación bajo el régimen

de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento. En estos casos, únicamente cuando se lleven a cabo bajo las siguientes modalidades y montos:

La venta de boletos, fichas o cualquier otro tipo de comprobante similar para la práctica de dichos juegos, concursos o sorteos, así como el pago del valor que representen dichos boletos, fichas o recibos o, en general, la entrega o pago de premios y la realización de cualquier operación financiera, ya sea que se lleve a cabo de manera individual o en serie de transacciones vinculadas entre sí en apariencia, con las personas que participen en dichos juegos, concursos o sorteos, siempre que el valor de cualquiera de esas operaciones sea por una cantidad igual o superior al equivalente a trescientas veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

II. La emisión o comercialización, habitual o profesional, de tarjetas de servicios, de crédito, de tarjetas prepagadas y de todas aquellas que constituyan instrumentos de almacenamiento de valor monetario, que no sean emitidas o comercializadas por Entidades Financieras. Siempre y cuando, en función de tales actividades: el emisor o comerciante de dichos instrumentos mantenga una relación de negocios con el adquirente; dichos instrumentos permitan la transferencia de fondos, o su comercialización se haga de manera ocasional. En el caso de tarjetas de servicios o de crédito, cuando el gasto mensual acumulado en la cuenta de la tarjeta sea igual o superior al equivalente a ochocientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.. En el caso de tarjetas prepagadas, cuando su comercialización se realice por una cantidad igual o superior a al equivalente a seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por operación. Los demás instrumentos de almacenamiento de valor monetario serán regulados en el reglamento de esta ley.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría, en el caso de tarjetas de servicios o de crédito, cuando el gasto mensual acumulado en la cuenta de la tarjeta sea igual o superior a al equivalente a un mil doscientas ochenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En el caso de tarjetas prepagadas, cuando se comercialicen por una cantidad igual o superior al equivalente a seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

III. La emisión y comercialización habitual o profesional de cheques de viajero, distinta a la realizada por las Entidades Financieras.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando la emisión o comercialización de los cheques de viajero sea igual o superior al equivalente a seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

IV. El ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía, por parte de sujetos distintos a las Entidades Financieras.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando el acto u operación sea por una cantidad igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

V. La prestación habitual o profesional de servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes, en los que se involucren operaciones de compra o venta de los propios bienes por cuenta o a favor de clientes de quienes presten dichos servicios.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando el acto u operación sea por una cantidad igual o superior a al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

VI. La comercialización o intermediación habitual o profesional de metales preciosos, piedras preciosas, joyas o relojes, en las que se involucren operaciones de compra o venta de dichos bienes en actos u operaciones cuyo valor sea igual o superior a al equivalente a ochocientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, con excepción de aquellos en los que intervenga el Banco de México.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando quien realice dichas actividades lleve a cabo una operación en efectivo con un cliente por un monto igual o superior o equivalente un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

VII. La subasta o comercialización habitual o profesional de obras de arte, en las que se involucren operaciones de compra o venta de dichos bienes realizadas por actos u operaciones con un valor igual o superior a al equivalente a dos mil cuatrocientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

Serán objeto de aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior a al equivalente a cuatro mil ochocientas quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

VIII. La comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

Serán objeto de aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior a al equivalente a seis mil cuatrocientas veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

IX. La prestación habitual o profesional de servicios de blindaje de vehículos terrestres, nuevos o usados, así como de bienes inmuebles, por una cantidad igual o superior a al equivalente a dos mil cuatrocientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a cuatro mil ochocientas quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

X. La prestación habitual o profesional de servicios de traslado o custodia de dinero o valores, con excepción de aquellos en los que intervenga el Banco de México y las instituciones dedicadas al depósito de valores.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando el traslado o custodia sea por un monto igual o superior a al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

XI. La prestación de servicios profesionales, de manera independiente, sin que medie relación laboral con el cliente respectivo, en aquellos casos en los que se prepare para un cliente o se lleven a cabo en nombre y representación del cliente cualquiera de las siguientes operaciones:

- a) La compraventa de bienes inmuebles o la cesión de derechos sobre estos;
- b) La administración y manejo de recursos, valores o cualquier otro activo de sus clientes;
- c) El manejo de cuentas bancarias, de ahorro o de valores;
- d) La organización de aportaciones de capital o cualquier otro tipo de recursos para la constitución, operación y administración de sociedades mercantiles, o
- e) La constitución, escisión, fusión, operación y administración de personas morales o vehículos corporativos, incluido el fideicomiso y la compra o venta de entidades mercantiles.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando el prestador de dichos servicios lleve a cabo, en nombre y representación de un cliente, alguna operación financiera que esté relacionada con las operaciones señaladas en los incisos de ésta fracción, con respeto al secreto profesional y garantía de defensa en términos de esta Ley.

XII. La prestación de servicios de fe pública, en los términos siguientes:

A. Tratándose de los notarios públicos:

- a) La transmisión o constitución de derechos reales sobre inmuebles, salvo las garantías que se constituyan en favor de instituciones del sistema financiero u organismos públicos de vivienda.

Estas operaciones serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando en los actos u operaciones el precio pactado, el valor catastral o, en su caso, el valor comercial del inmueble, el que resulte más alto, o en su caso el monto garantizado, sea igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

- b) El otorgamiento de poderes para actos de administración o dominio otorgados con carácter irrevocable;
- c) La constitución de personas morales, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales de tales personas.

Serán objeto de aviso cuando las operaciones se realicen por un monto igual o superior al equivalente al equivalente a doce mil ochocientos treinta y cuatro veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

d) La constitución o modificación de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía sobre inmuebles, salvo los que se constituyan para garantizar algún crédito a favor de instituciones del sistema financiero u organismos públicos de vivienda.

Serán objeto de aviso cuando las operaciones se realicen por un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

e) El otorgamiento de contratos de mutuo o crédito, con o sin garantía, en los que el acreedor no forme parte del sistema financiero o no sea un organismo público de vivienda.

Las operaciones previstas en este inciso, siempre serán objeto de aviso.

B. Tratándose de los corredores públicos:

a) La realización de avalúos sobre bienes con valor igual o superior a al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

b) La constitución de personas morales mercantiles, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales de personas morales mercantiles;

c) La constitución, modificación o cesión de derechos de fideicomiso, en los que de acuerdo con la legislación aplicable puedan actuar;

d) El otorgamiento de contratos de mutuo mercantil o créditos mercantiles en los que de acuerdo con la legislación aplicable puedan actuar y en los que el acreedor no forme parte del sistema financiero;

Serán objeto de aviso ante la Secretaría los actos u operaciones anteriores en términos de los incisos de este apartado.

C. Por lo que se refiere a los servidores públicos a los que las Leyes les confieran la facultad de dar fe pública en el ejercicio de sus atribuciones previstas en el artículo 3, fracción VII de esta Ley.

XIII. La recepción de donativos, por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, por un valor igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

Serán objeto de aviso ante la Secretaría cuando los montos de las donaciones sean por una cantidad igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

XIV. La prestación de servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduanal, mediante autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para promover por cuenta ajena, el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera, de las siguientes mercancías:

- a) Vehículos terrestres, aéreos y marítimos, nuevos y usados, cualquiera que sea el valor de los bienes;
- b) Máquinas para juegos de apuesta y sorteos, nuevas y usadas, cualquiera que sea el valor de los bienes;
- c) Equipos y materiales para la elaboración de tarjetas de pago, cualquiera que sea el valor de los bienes;
- d) Joyas, relojes, piedras y metales preciosos, cuyo valor individual sea igual o superior al equivalente a cuatrocientas ochenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;
- e) Obras de arte, cuyo valor individual sea igual o superior al equivalente a cuatro mil ochocientos quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;
- f) Materiales de resistencia balística para la prestación de servicios de blindaje de vehículos, cualquiera que sea el valor de los bienes.

Las actividades anteriores serán objeto de aviso en todos los casos antes señalados, atendiendo lo establecido en el artículo 19 de la presente Ley.

XV. La Constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles por un valor mensual superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación.

Serán objeto de aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación mensual sea igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Los actos u operaciones que se realicen por montos inferiores a los señalados en las fracciones anteriores no darán lugar a obligación alguna. No obstante, si una persona realiza actos u operaciones por una suma acumulada en un periodo de seis meses que supere los montos establecidos en cada supuesto para la formulación de Avisos, podrá ser considerada como operación sujeta a la obligación de presentar los mismos para los efectos de esta Ley.

La Secretaría podrá determinar mediante disposiciones de carácter general, los casos y condiciones en que las actividades sujetas a supervisión no deban ser objeto de aviso, siempre que hayan sido realizadas por conducto del sistema financiero.

Artículo 18. Quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo anterior tendrán las obligaciones siguientes:

- I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las propias Actividades Sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;
- II. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, se solicitara al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los Avisos de

inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

III. Solicitar al cliente o usuario que participe en Actividades Vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;

IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la Actividad Vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios.

La información y documentación a que se refiere el párrafo anterior deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de la realización de la Actividad Vulnerable, salvo que las Leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente;

V. Brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación en los términos de esta Ley, y

VI. Presentar los Avisos en la Secretaría en los tiempos y bajo la forma prevista en esta Ley.

Artículo 19. El Reglamento de la Ley establecerá medidas simplificadas para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior, en función del nivel de riesgo de las Actividades Vulnerables y de quienes las realicen.

Asimismo, el reglamento deberá considerar como medio de cumplimiento alternativo de las obligaciones señaladas en los artículos anteriores, el cumplimiento, en tiempo y forma, que los particulares realicen de otras obligaciones a su cargo, establecidas en leyes especiales, que impliquen proporcionar la misma información materia de los avisos establecidos por esta Ley; para ello la Secretaría tomará en consideración la información proporcionada en formatos, registros, sistemas y cualquier otro medio al que tenga acceso.

Artículo 20. Las personas morales que realicen Actividades Vulnerables deberán designar ante la Secretaría a un representante encargado del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley, y mantener vigente dicha designación, cuya identidad deberá resguardarse en términos del artículo 38 de esta Ley.

En tanto no haya un representante o la designación no esté actualizada, el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley señala, corresponderá a los integrantes del órgano de administración o al administrador único de la persona moral.

Las personas físicas tendrán que cumplir, en todos los casos, personal y directamente con las obligaciones que esta Ley establece, salvo en el supuesto previsto en la Sección Tercera del Capítulo III de esta Ley.

Artículo 21. Los clientes o usuarios de quienes realicen Actividades Vulnerables les proporcionarán a estos la información y documentación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables deberán abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 22. La presentación ante la Secretaría de los Avisos, información y documentación a que se refiere esta Ley, por parte de quienes realicen las Actividades Vulnerables no implicará para estos, transgresión alguna a las obligaciones de confidencialidad o secreto legal, profesional, fiscal, bancario, fiduciario o cualquier otro que prevean las Leyes, ni podrá ser objeto de cláusula de confidencialidad en convenio, contrato o acto jurídico alguno.

Sección Tercera

Plazos y formas para la presentación de avisos

Artículo 23. Quienes realicen Actividades vulnerables de las previstas en esta Sección presentarán ante la Secretaría los Avisos correspondientes, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente, según corresponda a aquel en que se hubiera llevado a cabo la operación que le diera origen y que sea objeto de aviso.

Artículo 24. La presentación de los Avisos se llevará a cabo a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que establezca la Secretaría.

Dichos Avisos contendrán respecto del acto u operación relacionados con la Actividad Vulnerable que se informe, lo siguiente:

- I. Datos generales de quien realice la Actividad Vulnerable;
- II. Datos generales del cliente, usuarios o del Beneficiario Controlador, y la información sobre su actividad u ocupación de conformidad con el artículo 18 fracción II de esta ley, y
- III. Descripción general de la Actividad Vulnerable sobre la cual se dé aviso.

Los notarios y corredores públicos se les tendrán por cumplidas las obligaciones de presentar los Avisos correspondientes mediante el sistema electrónico por el que informen o presenten las declaraciones y Avisos a que se refieren las disposiciones fiscales federales.

Artículo 25. La Secretaría podrá requerir por escrito o durante las visitas de verificación, la documentación e información soporte de los Avisos que esté relacionada con los mismos.

Sección Cuarta

Avisos por Conducto de Entidades Colegiadas

Artículo 26. Los sujetos que deban presentar Avisos conforme a lo previsto por la Sección Segunda de este Capítulo, podrán presentarlos por conducto de una Entidad Colegiada que deberá cumplir los requisitos que establezca esta Ley.

Artículo 27. La Entidad Colegiada deberá cumplir con lo siguiente:

I. Conformarse por quienes realicen tareas similares relacionadas con actividades vulnerables, conforme a la legislación aplicable de acuerdo al objeto de las personas morales que integran la entidad;

II. Mantener actualizado el padrón de sus integrantes, que presenten por su conducto Avisos ante la Secretaría;

III. Tener dentro de su objeto la presentación de los Avisos de sus integrantes;

IV. Designar ante la Secretaría al órgano o, en su caso, representante encargado de la presentación de los Avisos y mantener vigente dicha designación.

El representante deberá contar, por lo menos, con un poder general para actos de administración de la entidad y recibir anualmente capacitación para el cumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley;

V. Garantizar la confidencialidad en el manejo y uso de la información contenida en los Avisos de sus integrantes;

VI. Garantizar la custodia, protección y resguardo de la información y documentación que le proporcionen sus integrantes para el cumplimiento de las obligaciones de éstos;

VII. Contar con el mandato expreso de sus integrantes para presentar ante la Secretaría los Avisos de éstos;

VIII. Contar con los sistemas informáticos que reúnan las características técnicas y de seguridad necesarias para presentar los Avisos de sus integrantes, y

IX. Contar con un convenio vigente con la Secretaría que le permita expresamente presentar los Avisos a que se refiere la Sección Segunda de este Capítulo, en representación de sus integrantes.

Las Entidades Colegiadas reconocidas por la Ley podrán, previo convenio con la Secretaría, establecer un órgano concentrador para dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley.

El Reglamento regulará lo necesario para el establecimiento y funcionamiento de los órganos que se establezcan.

Artículo 28. La Entidad Colegiada deberá cumplir con la presentación de los Avisos de sus integrantes dentro de los plazos y cumpliendo las formalidades que conforme a esta Ley le correspondan a éstos.

Artículo 29. La Entidad Colegiada deberá cumplir en tiempo y forma con los requerimientos de información y documentación relacionada con los Avisos que la Secretaría le formule por escrito o durante las visitas de verificación.

Artículo 30. Los incumplimientos a las obligaciones a cargo de los integrantes por causas imputables a la Entidad Colegiada, serán responsabilidad de ésta.

La Entidad Colegiada no será responsable cuando el incumplimiento de las obligaciones a cargo del integrante sea por causas imputables a éste.

Artículo 31. La Entidad Colegiada deberá de informar con cuando menos treinta días de anticipación, a la Secretaría y a sus integrantes, la intención de extinción, disolución o liquidación de la misma, o bien de su intención de dejar de actuar como intermediario entre sus integrantes y la Secretaría.

A partir de la extinción, disolución o liquidación, o bien de que deje de actuar como intermediario entre sus integrantes y la Secretaría, esta ya no recibirá Avisos por conducto de la Entidad Colegiada de que se trate, por lo que sus integrantes deberán dar cumplimiento en forma individual y directa a las obligaciones que deriven de esta Ley.

Previo a la liquidación, disolución o extinción de la Entidad Colegiada, o bien, a que deje de actuar como intermediario entre sus integrantes y la Secretaría, deberá devolver a sus integrantes la información y documentación que estos le hayan proporcionado para el cumplimiento de sus obligaciones.

En aquellos casos en los que deje de tener vigencia el convenio celebrado con la Secretaría, la Entidad Colegiada deberá de proceder de conformidad con lo anteriormente señalado.

Capítulo IV

Del Uso de Efectivo y Metales

Artículo 32. Queda prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en los supuestos siguientes:

- I. Constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- II. Transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- III. Transmisiones de propiedad de relojes, joyería, metales preciosos y piedras preciosas, ya sea por pieza o por lote, y de obras de arte, por un valor igual o superior al equivalente al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- IV. Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

V. Prestación de servicios de blindaje para cualquier vehículo de los referidos en la fracción II de este artículo o bien, para bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

VI. Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación, o

VII. Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a que se refieren las fracciones I, II y V de este artículo, por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mensuales al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación.

Artículo 33. Los Fedatarios Públicos, en los instrumentos en los que hagan constar cualquiera de los actos u operaciones a que se refiere el artículo anterior, deberán identificar la forma en la que se paguen las obligaciones que de ellos deriven cuando las operaciones tengan un valor igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

En caso de que el valor de la operación sea inferior a la cantidad antes referida, o cuando el acto u operación haya sido total o parcialmente pagado con anterioridad a la firma del instrumento, bastará la declaración que bajo protesta de decir verdad hagan los clientes o usuarios.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, los demás actos u operaciones a que se refiere las fracciones II a VII del artículo anterior deberán formalizarse mediante la expedición de los certificados, facturas o garantías que correspondan, o de cualquier otro documento en el que conste la operación, y se verificarán previa identificación de quienes realicen el acto u operación, así como, en su caso, del Beneficiario Controlador. En dichos documentos se deberá especificar la forma de pago y anexar el comprobante respectivo.

Capítulo V

De las Visitas de Verificación

Artículo 34. La Secretaría podrá comprobar, de oficio y en cualquier tiempo, el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley, mediante la práctica de visitas de verificación, a quienes realicen las Actividades Vulnerables previstas en la Sección Segunda del Capítulo III de esta Ley, a las Entidades a que se refiere el artículo 26 de esta Ley o, en su caso, al órgano concentrador previsto en el penúltimo párrafo del artículo 27 de la misma.

Las personas visitadas deberán proporcionar exclusivamente la información y documentación soporte con que cuenten que esté directamente relacionada con Actividades Vulnerables.

Artículo 35. El desarrollo de las visitas de verificación, así como la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 36. Las verificaciones que lleve a cabo la Secretaría sólo podrán abarcar aquellos actos u operaciones consideradas como Actividades Vulnerables en los términos de esta Ley, realizados dentro de los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de inicio de la visita.

Artículo 37. La Secretaría, para el ejercicio de las facultades que le confiere la presente Ley, en su caso, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública cuando las circunstancias así lo requieran. Los mandos de la fuerza pública deberán proporcionar el auxilio solicitado.

Capítulo VI

De la Reserva y Manejo de Información

Artículo 38. La información y documentación soporte de los Avisos, así como la identidad de quienes los hayan presentado y, en su caso, de los representantes designados en términos del artículo 20 de la Ley y del representante de las Entidades Colegiadas a que se refiere el artículo 27, fracción IV, de este ordenamiento, se considera confidencial y reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 39. La información que derive de los Avisos que se presenten ante las autoridades competentes, será utilizada exclusivamente para la prevención, identificación, investigación y sanción de operaciones con recursos de procedencia ilícita y demás delitos relacionados con éstas.

Artículo 40. La Secretaría deberá informar al Ministerio Público de la Federación de cualquier acto u operación que derive de una Actividad Vulnerable que pudiera dar lugar a la existencia de un delito del fuero federal que se identifique con motivo de la aplicación de la presente Ley.

Artículo 41. Durante las investigaciones y el proceso penal federal se mantendrá el resguardo absoluto de la identidad y de cualquier dato personal que se obtenga derivado de la aplicación de la presente Ley, especialmente por la presentación de Avisos, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual, la información de los actos y operaciones contenida en dichos Avisos, que sea necesario aportarse en las investigaciones correspondientes, se hará a través de los reportes que al efecto presente la Secretaría.

Los servidores públicos de la Secretaría guardarán la debida reserva de la identidad y de cualquier dato personal a que se refiere el párrafo anterior, así como de la información y documentación que estos hayan proporcionado en los respectivos Avisos, salvo en los casos en los que sea requerida por la Unidad o la autoridad judicial.

Se deberá mantener en reserva y bajo resguardo, la identidad y datos personales de los servidores públicos que intervengan en cualquier acto derivado de la aplicación de la Ley, observando, en su caso, lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 42. Los Avisos que se presenten en términos de esta Ley en ningún caso tendrán, por sí mismos, valor probatorio pleno.

En ningún caso el Ministerio Público de la Federación podrá sostener su investigación exclusivamente en los Avisos a que se refiere la presente Ley, por lo que la misma estará sustentada en las pruebas que acrediten el acto u operación objeto de los Avisos.

Artículo 43. La Secretaría, así como las autoridades competentes en las materias relacionadas con el objeto de esta Ley, establecerán mecanismos de coordinación e intercambio de información y documentación para su debido cumplimiento.

Artículo 44. La Unidad podrá consultar las bases de datos de la Secretaría que contienen los Avisos de actos u operaciones relacionados con las Actividades Vulnerables y esta última tiene la obligación de proporcionarle la información requerida.

Artículo 45. La Secretaría y la Procuraduría, en el ámbito de sus respectivas competencias, para efectos exclusivamente de la identificación y análisis de operaciones relacionadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, están legalmente facultadas y legitimadas, por conducto de las unidades administrativas expresamente facultadas para ello en sus respectivos Reglamentos, para corroborar la información, datos e imágenes relacionados con la expedición de identificaciones oficiales, que obre en poder de las autoridades federales, así como para celebrar convenios con los órganos constitucionales autónomos, entidades federativas y municipios, a efecto de corroborar la información referida.

La Secretaría o la Procuraduría podrán celebrar convenios con las autoridades que administren los registros de los documentos de identificación referidos en este artículo, para el establecimiento de sistemas de consulta remota.

Artículo 46. La Unidad podrá solicitar a la Secretaría la verificación de información y documentación, en relación con la identidad de personas, domicilios, números telefónicos, direcciones de correos electrónicos, operaciones, negocios o actos jurídicos de quienes realicen Actividades Vulnerables, así como de otras referencias específicas, contenidas en los Avisos y demás información que reciba conforme a esta Ley.

El Ministerio Público de la Federación podrá solicitar a la Secretaría que ejerza las facultades previstas en esta Ley, en los términos de los acuerdos de colaboración que al efecto suscriban.

Artículo 47. Sin perjuicio de la información y documentación que la Secretaría esté obligada a proporcionar a la Procuraduría, en caso de que la Secretaría, con base en la información que reciba y analice en términos de la presente Ley, conozca de la comisión de conductas susceptibles de ser analizadas o investigadas por las instancias encargadas del combate a la corrupción o de procuración de justicia de las entidades federativas, deberá comunicar a dichas instancias, de acuerdo con la competencia que les corresponda, la información necesaria para identificar actos u operaciones así como personas presuntamente involucradas con recursos de procedencia ilícita.

Artículo 48. El titular de la Secretaría mediante acuerdo autorizará a los servidores públicos que puedan realizar el intercambio de información, documentación, datos o imágenes a que se refieren los artículos 43, 44 y 46 de esta Ley y de la operación de los mecanismos de coordinación.

Artículo 49. La Secretaría podrá dar información conforme a los tratados, convenios o acuerdos internacionales, o a falta de estos, según los principios de cooperación y reciprocidad, a las autoridades extranjeras encargadas de la identificación, detección, supervisión, prevención, investigación o persecución de los delitos equivalentes a los de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En estos casos quienes reciban la información y los datos de parte de la Secretaría deberán garantizar la confidencialidad y reserva de aquello que se les proporcione.

Artículo 50. Los servidores públicos de la Secretaría, la Procuraduría y las personas que deban presentar Avisos en términos de la presente Ley, que conozcan de información, documentación, datos o noticias de actos u operaciones objeto de la presente Ley y que hayan sido presentados ante la Secretaría, se abstendrán de divulgarla o proporcionarla, bajo cualquier medio, a quien no esté expresamente autorizado en la misma.

Para que se pueda proporcionar información, documentación, datos e imágenes a los servidores públicos de las entidades federativas, éstos deberán estar sujetos a obligaciones legales en materia de guarda, reserva y confidencialidad respecto de aquello que se les proporcione en términos de esta Ley y su inobservancia esté penalmente sancionada.

La violación a las reservas que esta Ley impone, será sancionada en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Artículo 51. Los administradores de los sistemas previstos en la Ley de Sistemas de Pago, incluido el Banco de México; las personas morales o fideicomisos que tengan por objeto realizar procesos de compensación o transferencias de información de medios de pagos del sistema financiero, así como compensar y liquidar obligaciones derivadas de contratos bancarios, bursátiles o financieros, y las personas que emitan, administren, operen o presten servicios de tarjetas de crédito, débito, prepagadas de acceso a efectivo, de servicios, de pago electrónico y las demás que proporcionen servicios para tales fines, proporcionarán a la Secretaría la información y documentación a la que tengan acceso y que ésta les requiera por escrito, mismo que les deberá ser notificado en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para efectos de lo dispuesto en la presente Ley.

Las personas a que se refiere el párrafo anterior proporcionarán la información y documentación que se les requiera, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento.

El intercambio de información y documentación a que haya lugar de acuerdo con el párrafo primero de este artículo, entre el Banco de México y la Secretaría, se hará conforme a los convenios de colaboración que, al efecto, celebren.

Capítulo VII

De las Sanciones Administrativas

Artículo 52. La Secretaría sancionará administrativamente a quienes infrinjan esta Ley, en los términos del presente Capítulo.

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, las violaciones de las Entidades Financieras a las obligaciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, serán sancionadas por los respectivos órganos desconcentrados de la Secretaría facultados para supervisar el cumplimiento de las misma y, al efecto, la imposición de dichas sanciones se hará conforme al procedimiento previsto en las respectivas Leyes especiales que regulan a cada una de las Entidades Financieras de que se trate, con las sanciones expresamente indicadas en dichas Leyes para cada caso referido a las Entidades Financieras correspondientes.

Las multas que se determinen en términos de esta Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Artículo 53. Se aplicará la multa correspondiente a quienes:

I. Se abstengan de cumplir con los requerimientos que les formule la Secretaría en términos de esta Ley;

II. Incumplan con cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 18 de esta Ley;

III. Incumplan con la obligación de presentar en tiempo los Avisos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley;

La sanción prevista en esta fracción será aplicable cuando la presentación del aviso se realice a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que debió haber sido presentado. En caso de que la extemporaneidad u omisión exceda este plazo, se aplicará la sanción prevista para el caso de omisión en el artículo 55 de esta Ley, o

IV. Incumplan con la obligación de presentar los Avisos sin reunir los requisitos a que se refiere el artículo 24 de esta Ley;

V. Incumplan con las obligaciones que impone el artículo 33 de esta Ley;

VI. Omitan presentar los Avisos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley;

VII. Participen en cualquiera de los actos u operaciones prohibidos por el artículo 32 de esta ley;

Artículo 54. Las multas aplicables para los supuestos del artículo anterior de esta Ley serán las siguientes:

I. Se aplicará multa equivalente a doscientos y hasta dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el caso de las fracciones I, II, III y IV del artículo 53 de esta Ley;

II. Se aplicará multa equivalente a dos mil y hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el caso de la fracción V del artículo 53 de esta Ley;

III. Se aplicará multa equivalente a diez mil y hasta sesenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o del 10 al 100 por ciento del valor del acto u operación, cuando sean cuantificables en dinero, la que resulte mayor en el caso de las fracciones VI y VII del artículo 53 de esta Ley.

Artículo 55. La Secretaría se abstendrá de sancionar al infractor, por una sola vez, en caso de que se trate de la primera infracción en que incurra, siempre y cuando cumpla, de manera espontánea y previa al inicio de las facultades de verificación de la Secretaría, con la obligación respectiva y reconozca expresamente la falta en que incurrió.

Artículo 56. Son causas de revocación de los permisos de juegos y sorteos, además de las señaladas en las disposiciones jurídicas aplicables:

I. La reincidencia en cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones I, II, III y IV de esta Ley, o

II. Cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones VI y VII de esta Ley.

La Secretaría informará de los hechos constitutivos de causal de revocación a la Secretaría de Gobernación, a efecto de que ésta ejerza sus atribuciones en la materia y, en su caso, aplique las sanciones correspondientes.

Artículo 57. Son causas de cancelación definitiva de la habilitación que le haya sido otorgada al corredor público, además de las señaladas en las disposiciones jurídicas aplicables, la reincidencia en cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones I, II, III y IV de esta Ley.

Una vez que haya quedado firme la sanción impuesta por la Secretaría, esta informará de su resolución a la Secretaría de Economía y le solicitará que proceda a la cancelación definitiva de la habilitación del corredor público que hubiere sido sancionado, y una vez informada, la Secretaría de Economía contará con un plazo de diez días hábiles para proceder a la cancelación definitiva solicitada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 58. Cuando el infractor sea un notario público, la Secretaría informará de la infracción cometida a la autoridad competente para supervisar la función notarial, a efecto de que ésta proceda a la cesación del ejercicio de la función del infractor y la consecuente revocación de su patente, previo procedimiento que al efecto establezcan las disposiciones jurídicas que rijan su actuación. Darán lugar a la sanción de revocación, por ser consideradas notorias deficiencias en el ejercicio de sus funciones, los siguientes supuestos:

- I. La reincidencia en la violación de lo dispuesto en el artículo 53, en sus fracciones I, II, III, IV y V, y
- II. La violación a lo previsto en las fracciones VI y VII del artículo 53.

La imposición de las sanciones anteriores se llevará a cabo sin perjuicio de las demás multas o sanciones que resulten aplicables.

Artículo 59. Serán causales de cancelación de la autorización otorgada por la Secretaría a los agentes y apoderados aduanales:

- I. La reincidencia en la violación de lo dispuesto en el artículo 53, en sus fracciones I, II, III y IV, y
- II. La violación a lo previsto en las fracciones VI y VII del artículo 53.

La Secretaría informará de la infracción respectiva a la autoridad aduanera, a efecto de que ésta proceda a la emisión de la resolución correspondiente, siguiendo el procedimiento que al efecto establezcan las disposiciones jurídicas que rijan su actuación.

La imposición de las sanciones anteriores se llevará a cabo sin perjuicio de las demás multas o sanciones que resulten aplicables.

Artículo 60. La Secretaría, en la imposición de sanciones de carácter administrativo a que se refiere el presente Capítulo, tomará en cuenta, en su caso, lo siguiente:

I. La reincidencia, las causas que la originaron y, en su caso, las acciones correctivas aplicadas por el presunto infractor. Se considerará reincidente al que haya incurrido en una infracción que hubiere sido sancionada y, además de aquella, cometa la misma infracción, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente;

II. La cuantía del acto u operación, procurando la proporcionalidad del monto de la sanción con aquellos, y

III. La intención de realizar la conducta.

Artículo 61. Las sanciones administrativas impuestas conforme a la presente Ley podrán impugnarse ante la propia Secretaría, mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del procedimiento contencioso administrativo.

Capítulo VIII

De los Delitos

Artículo 62. Se sancionará con prisión de dos a ocho años y con quinientos a dos mil días multa conforme al Código Penal Federal, a quien:

I. Proporcione de manera dolosa a quienes deban dar Avisos, información, documentación, datos o imágenes que sean falsos, o sean completamente ilegibles, para ser incorporados en aquellos que deban presentarse;

II. De manera dolosa, modifique o altere información, documentación, datos o imágenes destinados a ser incorporados a los Avisos, o incorporados en avisos presentados.

Artículo 63. Se sancionará con prisión de cuatro a diez años y con quinientos a dos mil días multa conforme al Código Penal Federal:

I. Al servidor público de alguna de las dependencias o entidades de la administración pública federal, del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría o de los órganos constitucionales autónomos que indebidamente utilice la información, datos, documentación o imágenes a las que tenga acceso o reciban con motivo de esta Ley, o que transgreda lo dispuesto por el Capítulo VI de la misma, en materia de la reserva y el manejo de información, y

II. A quien, sin contar con autorización de la autoridad competente, revele o divulgue, por cualquier medio, información en la que se vincule a una persona física o moral o servidor público con cualquier Aviso o requerimiento de información hecho entre autoridades, en relación con algún acto u operación relacionada con las Actividades Vulnerables, independientemente de que el aviso exista o no.

Artículo 64. Las penas previstas en los artículos 62 y 63, fracción II, de esta Ley se duplicarán en caso de que quien cometa el ilícito sea al momento de cometerlo o haya sido dentro de los dos años anteriores a ello, servidor público encargado de prevenir, detectar, investigar o juzgar delitos.

A quienes incurran en cualquiera de los delitos previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley, se les aplicará, además, una sanción de inhabilitación para desempeñar el servicio público por un tiempo

igual al de la pena de prisión que haya sido impuesta, la cual comenzará a correr a partir de que se haya cumplido la pena de prisión.

Artículo 65. Se requiere de la denuncia previa de la Secretaría para proceder penalmente en contra de los empleados, directivos, funcionarios, consejeros o de cualquier persona que realice actos en nombre de las instituciones financieras autorizadas por la Secretaría, que estén involucrados en la comisión de cualquiera de los delitos previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.

En el caso previsto en la fracción II del artículo 63 se procederá indistintamente por denuncia previa de la Secretaría o querrela de la persona cuya identidad haya sido revelada o divulgada.

Transitorios

Primero. La presente Ley entrará en vigor a los nueve meses siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal emitirá el Reglamento de la presente Ley, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

Tercero. Los Avisos que deban presentarse por quienes realicen Actividades Vulnerables en términos de la Sección Primera del Capítulo III de esta Ley, se continuarán presentando en los términos previstos en las Leyes y disposiciones generales que específicamente les apliquen.

Cuarto. Las Actividades Vulnerables a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo III de la Ley, que se hayan celebrado con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, se regirán por las disposiciones jurídicas aplicables y vigentes al momento en que ello hubiere ocurrido.

La presentación de los Avisos en términos de las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo III de la presente Ley se llevará a cabo, por primera vez, a la entrada en vigor del Reglamento de esta Ley; tales Avisos contendrán la información referente a los actos u operaciones relacionados con Actividades Vulnerables celebrados a partir de la fecha de entrada en vigor del citado Reglamento.

Quinto. Las disposiciones relativas a la obligación de presentar Avisos, así como las restricciones al efectivo, entrarán en vigor a los sesenta días siguientes a la publicación del Reglamento de esta Ley.

Sexto. Los convenios para el intercambio de información y acceso a bases de datos de los organismos autónomos, entidades federativas y municipios que establece esta Ley, deberán otorgarse entre las autoridades federales y aquéllos, en un plazo perentorio de seis meses contados a partir de la entrada en vigor.

Séptimo. Se derogan todos los preceptos legales que se opongan a la presente Ley.

Salón de Comisiones de la Honorable Cámara de Diputados México DF, Abril ____, 2012.

La Comisión de Justicia

Diputados: Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente, Ezequiel Rétiz Gutiérrez (rúbrica), Olga Luz Espinoza Morales, Eduardo Ledesma Romo, secretarios; Jaime Aguilar Álvarez y Mazarrasa (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Nancy González Ulloa, Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen

Guillén Vicente (rúbrica), Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Elvia Hernández García (rúbrica), Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja, Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, María Antonieta Pérez Reyes, Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Norma Leticia Salazar Vázquez, Cuauhtémoc Salgado Romero, Miguel Ángel Terrón Mendoza (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz, Josué Cirino Valdés Huezco (rúbrica), Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica), Pedro Vázquez González, J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica).

La Comisión de Hacienda y Crédito Público

Diputados: Mario Alberto Becerra Poceroba (rúbrica), presidente; Graciela Ortiz González, Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica), Luis Enrique Mercado Sánchez (rúbrica), Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (rúbrica), Adriana Sarur Torre, Óscar González Yáñez (rúbrica en abstención), secretarios; Alejandro Gertz Manero, Gerardo del Mazo Morales (rúbrica), Ricardo Ahued Bardahuil, Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Julio Castellanos Ramírez (rúbrica), Óscar Saúl Castillo Andrade (rúbrica), Alberto Emiliano Cinta Martínez (rúbrica), Raúl Gerardo Cuadra García (rúbrica), Mario Alberto di Costanzo Armenta, Marcos Pérez Esquer (rúbrica), Ildelfonso Guajardo Villarreal, Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (rúbrica), Silvio Lagos Galindo, Jorge Alberto Juraidini Rumilla (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Óscar Guillermo Coppel (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas, María Esther de Jesús Scherman Leño, Josué Cirino Valdez Huezco, Jorge Carlos Ramírez Marín, Ruth Esperanza Lugo Martínez (rúbrica), Emilio Andrés Mendoza Kaplan, Juan Carlos Regis Adame (rúbrica), Leticia Quezada Contreras, María Marcela Torres Peimbert (rúbrica), José Adán Ignacio Rubí Salazar (rúbrica).

Opinión de impacto presupuestario que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Presentada por la Cámara de Senadores

Comisiones de Justicia y de Hacienda y Crédito Público:

A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, le fue turnada para opinión la Minuta enviada por la Cámara de Senadores con Proyecto de Decreto que expide la “Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”.

Esta Comisión, con fundamento en los artículos 39, numerales 1 y 2 fracción XXVIII; 45, numeral 6, inciso s e), f) y g) y 49, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como con base en los artículos 18, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 67, fracción II y 69 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se abocó al estudio y análisis de la Iniciativa anteriormente descrita al tenor de los siguientes:

Antecedentes

I. El 28 de abril de 2011, la Cámara de Senadores de la LXI Legislatura, envió la Minuta con Proyecto de Decreto que expide la con Proyecto de Decreto que expide la “Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”.

II. El 29 de abril citado, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha Minuta a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública, para efectos de su estudio y dictamen correspondientes.

Contenido de la iniciativa

El objeto de la ley que se propone en la Minuta, es establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines: establecer los elementos para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos

últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento; y proteger el sistema financiero y la economía nacional.

Para el logro de tales objetivos, se propone la creación de una Unidad Especializada en Análisis Financiero como órgano especializado en análisis financiero y contable para actuar en las investigaciones relacionadas con operaciones efectuadas con recursos de procedencia ilícita. Entre las facultades de esta Unidad sobresalen: requerir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que le sea útil; diseñar, integrar e implementar sistemas de análisis de información financiera y contable para su propio uso y de la Procuraduría General de la República; desarrollar herramientas de inteligencia relacionadas con su ámbito de investigación; emitir manuales técnicos para ser usados por los agentes del Ministerio Público; conducir investigaciones vinculadas con su materia, procurar la capacitación de su personal y las demás relacionadas con las funciones que el Proyecto de Ley le impone.

La iniciativa define las actividades vulnerables sujetas a observación y vigilancia, como son: juegos con apuesta, concursos o sorteos: venta de boletos, fichas o cualquier práctica de juegos; emisión o comercialización de tarjetas de servicios, de crédito o cualquier otro medio de pago; emisión o comercialización de cheques de viajero; operaciones de mutuo o de garantía, o de otorgamiento de préstamos o créditos; servicios de construcción, desarrollo y compraventa de bienes inmuebles; comercialización de metales preciosos, piedras preciosas, joyas, obras de arte, vehículos nuevos o usados, ya sean marítimos, terrestres o aéreos; blindaje de vehículos; custodia de dinero o valores; y los que tienen que ver con la trasmisión de propiedad para los notarios y corredores públicos.

Igualmente, se imponen límites a los montos de las operaciones y, para las instituciones que prestan dichos servicios, la obligación de informar sobre las transacciones que superen éstos, de forma individual o a través de las Entidades Colegiadas, que la propia iniciativa habilita.

Consideraciones

Para la elaboración de la presente opinión, con fundamento en el tercer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el numeral 3 del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se solicitó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, mediante oficio CPCP/ST/701/11 de fecha 2 de mayo de 2011, *la valoración del impacto presupuestario de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, misma que esta Comisión recibió mediante Oficio CEFP/DVD/9222/2011, de 8 de agosto de 2011, la cual sirve de base para este documento.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en la valoración de impacto presupuestario emitida por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, y derivado del análisis realizado a la Minuta, observa que la iniciativa propuesta **no tiene impacto presupuestario**, en virtud de que en la Procuraduría General de la República ya existen dos unidades administrativas responsables que realizan funciones similares a las que se proponen para la “Unidad Especializada en Análisis Financiero”, a las que se les asignan recursos presupuestarios para el desarrollo de sus funciones y responsabilidades.

En efecto, dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República se encuentra la “Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Falsificación o Alteración de Moneda” y la “Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros”, a las cuales, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio

Fiscal de 2011, se les aprobaron recursos por 20 millones 72 mil 296 pesos y 27 millones 26 mil 989 pesos, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emite la siguiente:

Opinión

PRIMERO. La Minuta con proyecto de decreto que expide la “Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita” enviada por la Cámara de Senadores de la LXI Legislatura el 28 de abril de 2011, **no implica un impacto presupuestario.**

SEGUNDO. La presente Opinión se formula, solamente en la materia de la competencia de esta Comisión.

TERCERO. Remítase la presente Opinión a las Comisiones de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, para los efectos legales a que haya lugar.

CUARTO. Por oficio, comuníquese la presente Opinión a la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, para su conocimiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2011.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Diputados: Jesús Alfonso Navarrete Prida (rúbrica), presidente; Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (rúbrica), Felipe Enríquez Hernández (rúbrica), Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Juan Carlos Lastiri Quirós (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello, Julio Castellanos Ramírez, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva, Vidal Llerenas Morales (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez, Pedro Vázquez González (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica), Pedro Jiménez León (rúbrica), secretarios; Cruz López Aguilar, Dvid PENCHYNA GRUB, Georgina Trujillo Zentella (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, Silvio Lagos Galindo (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica), Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), María Esther Sherman Leño (rúbrica), Óscar Guillermo Levín Coppel (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga, Roberto Albores Gleason, Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias (rúbrica), Noé Fernando Garza Flores (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola (rúbrica), Gabriela Cuevas Barron (rúbrica), Enrique Octavio Trejo Azuara (rúbrica), Felipe de Jesús Rangel Vargas (rúbrica), Francisco Javier Orduño Valdez (rúbrica), J. Guadalupe Vera Hernández (rúbrica), Marcos Pérez Esquer (rúbrica), Mario Alberto Becerra Ponoroba (rúbrica), Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica), Rigoberto Salgado Vázquez, Ángel Aguirre Herrera (rúbrica), Claudia Anaya Mota (rúbrica), Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica), Juanita Arcelia Cruz Cruz, Rafael Pacchiano Alamán (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, numeral 1, fracción I; 81, numeral 1; 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de los siguientes

Antecedentes

1. El 24 de abril de 2012, el pleno del Senado aprobó por unanimidad el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
2. En esa misma fecha, mediante oficio número DGPL-2P3A.6108, suscrito por el senador Ricardo Francisco García Cervantes, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, remitió a esta Cámara de Diputados, la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
3. El 25 de abril de 2012, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó la minuta en comentario a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

Contenido de la minuta

La ley que se propone expedir tiene por objeto establecer la cooperación entre la federación y las entidades federativas para implementar y operar medidas de prevención, y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

El proyecto de decreto en estudio, propone la creación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, operado por la Secretaría de Gobernación, a fin de que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, de conformidad a lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El mencionado mecanismo contará con una Junta de Gobierno como el principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Se plantea que sus resoluciones sean obligatorias para las autoridades federales.

Asimismo contempla la creación de un Consejo Consultivo como órgano de consulta de la Junta de Gobierno y plantea esté integrado por nueve consejeros, uno o una de las cuales ocupará la

Presidencia por un periodo de dos años y se elegirá por mayoría simple en el seno del mismo Consejo. En ausencia del titular de la Presidencia, el Consejo elegirá a un presidente interino por el tiempo que dure la ausencia o hasta que culmine el periodo. En la integración del Consejo se buscará un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Corresponde en esta propuesta, a la Coordinación Ejecutiva Nacional la atribución de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo. Auxiliado por un órgano técnico denominado Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida para la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo, la definición de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario definido en esta ley.

Establece que las agresiones se configurarán cuando por acción u omisión o en aquiescencia se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica de persona defensora de derechos humanos o periodista; cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las personas defensoras de derechos humanos o periodista; personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización, o movimiento social; los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social, y las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo.

La ley contenida en este proyecto de decreto consta de 67 artículos, divididos en los siguientes trece capítulos, así como un régimen transitorio de 14 ordenamientos.

Consideraciones

Esta Comisión de Derechos Humanos coincide con la minuta aprobada en el Senado de la República y comparte la preocupación por la situación actual que atraviesan tanto las personas defensoras de derechos humanos como periodistas.

Asimismo, es del conocimiento público que diferentes organismos internacionales y nacionales han manifestado su preocupación por la creciente situación de inseguridad por la que atraviesan quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos y al periodismo, han emitido distintas recomendaciones al Estado mexicano tendientes a garantizar su seguridad.

En este sentido, como lo refieren los senadores en su iniciativa, se ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quien en su informe más reciente, constató que al menos 61 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas por el ejercicio mismo de su labor.

De igual manera, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos reportó en su informe del 2011 que, de acuerdo a informes de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, observaron un incremento en las agresiones, hostigamientos, intimidaciones, amenazas, judicializaciones indebidas y homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos.

Asimismo, el organismo nacional de derechos humanos en un informe que comprende de enero de 2005 a mayo de 2011, reportó que ha iniciado 523 expedientes y solicitado 156 medidas cautelares por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas defensoras de derechos humanos, emitiendo por ello 33 recomendaciones y un informe especial al respecto.

Por su parte, la situación de quienes ejercen el periodismo se ha agravado en años recientes. El último informe emitido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, externa su preocupación por el alto nivel de violencia que existe contra los comunicadores, haciendo un recuento de las agresiones, asesinatos y criminalización que han sufrido las y los periodistas en México, por ello una de las recomendaciones externadas por este organismo es la creación de un Mecanismo especial, como parte de **una política integral de prevención, protección y procuración de justicia ante la situación crítica de violencia que enfrentan los periodistas en el país.**

A su vez, la CIDH ha señalado que el periodismo es una de las manifestaciones de la democracia, toda vez que los comunicadores mantienen informada a la sociedad, sin un ejercicio pleno y libre del periodismo se vuelve imposible un debate democrático.

En este sentido, la presente propuesta de ley es también un reconocimiento a la importante labor que desempeñan las y los periodistas para el fortalecimiento de nuestra democracia, puesto que la libertad de expresión protege el derecho individual de cada persona a pensar por sí misma y a compartir con otros, informaciones y pensamientos propios y ajenos; considerando que su pleno ejercicio resulta indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos y finalmente, constituye una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales.

Por tanto, esta dictaminadora estima que la presente ley incorpora criterios establecidos en la Carta Democrática Interamericana, con el fin de promover y proteger los derechos humanos de las y los defensores de derechos humanos, así como a los periodistas que ejercen su actividad en nuestro país. Lo que permitirá continuar con el desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos a fin de consolidar nuestra democracia, cuyo valor estima la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al establecer:

Novena Época

Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta XXX

Diciembre de 2009; página 287

Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar

libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán.

Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) establece de manera clara en su artículo 1 que los Estados Partes se encuentran comprometidos a respetar los derechos y libertades contenidos en este instrumento internacional, garantizando para ello el libre y pleno ejercicio de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo.

En tal virtud, este mismo instrumento internacional dispone en su artículo 2, como deber para adoptar disposiciones de derecho interno, que:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Al efecto, esta dictaminadora estima que con la presente Ley se le da cumplimiento al mandato señalado en la citada Convención, así como a las recomendaciones internacionales, en virtud de que la protección a la vida e integridad de las y los defensores de derechos humanos, al igual que de los periodistas, razón de ser de la presente ley, establecen la necesidad de crear y fortalecer mecanismos e instrumentos legales que permitan preservar la vida y la integridad de las personas que con sus actividades fortalecen el desarrollo democrático en nuestro país.

Pero además, esta misma Convención señala, para el tema que nos ocupa, la importancia de proteger el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, protección de la honra y de la dignidad, libertad de pensamiento y de expresión, entre otras. Consecuentemente, esta dictaminadora estima la importancia de expedir la presente ley, con el propósito de cumplir con las disposiciones contenidas en el citado instrumento internacional.

Continuando con las recomendaciones internacionales, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la libertad de pensamiento y de expresión, consagra dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y una colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.¹

Por otra parte, cabe mencionar que de conformidad con el acuerdo A/031/06 emitido por la Procuraduría General de la República, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos

cometidos contra Periodistas (FEADP), cuyo ordenamiento enlista las facultades que tendrá el titular y por ende dicho organismo, mismas que para el tema que nos ocupa, se citan a continuación:

I. Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación;

II. Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos contra periodistas en las delegaciones de la Procuraduría, en los delitos competencia de la Fiscalía;

IV. ...

V. Coordinarse con las unidades administrativas u órganos desconcentrados que procedan, para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el artículo 20, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás normas relacionadas;

VI. Coordinarse con las Procuradurías de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos de los Convenios de Colaboración celebrados con la Institución, a fin de coadyuvar en la investigación de los ilícitos, materia del presente acuerdo,

VII. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;

VIII. Promover una cultura de prevención del delito y de respeto y difusión de los derechos humanos, en particular los relacionados con la libertad de expresión y el derecho a la información;

IX. Dar seguimiento a las acciones de la Procuraduría relacionadas con la protección al ejercicio del periodismo e informar de ello al procurador y a las asociaciones profesionales internacionales y nacionales de periodistas; y

X. ...

En tal virtud, esta fiscalía al actuar conforme a la Constitución, tiene la obligación de proteger la libertad de expresión, siendo este un derecho humano fundamental reconocido en el artículo 6º de la Carta Magna que establece lo siguiente:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Al efecto, la Comisión de Derechos Humanos estima que el derecho a la verdad, como derecho humano, lleva implícito el derecho a la información pública, porque no debemos soslayar que una regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la

información, cuya garantía se encuentra contemplada en los distintos mecanismos de protección señalados en la presente Ley.

En este mismo rubro, la SCJN de igual manera reitera la importancia de respetar la libertad de expresión y el derecho a la información, como se aprecia en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época

Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta XXX

Diciembre de 2009; página 287

Libertad de expresión y derecho a la información. Su protección es especialmente intensa en materia política y asuntos de interés público. El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).

Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán

Asimismo, esta dictaminadora estima valorar el contenido y mandato señalado en la tesis antes citada, junto con el contenido del artículo 1° constitucional que señala la obligación del Estado de proteger los derechos fundamentales de las personas, a saber:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

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

En suma, las acciones que realiza la FEADP, siguiendo la directriz que ahora establece la Constitución respecto a los derechos humanos y sus garantías, así como a sus facultades anteriormente citadas, han resultado insuficientes. Por lo que resulta de vital importancia que se instauren instrumentos jurídicos como la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con el fin de coadyuvar a su protección y que a su vez, permite al Estado garantizar y proteger los derechos fundamentales de este sector de la población para el desarrollo de su labor.

Asimismo, las y los integrantes de esta Comisión estiman que la aprobación de la presente ley, cumple con el criterio jurisprudencial que establece que las víctimas de violaciones a los derechos humanos, como las personas mencionadas en la ley que se analiza, tienen derecho a contar con garantías de no repetición a las violaciones a derechos humanos que han sufrido. Por tanto, con la presente ley se pretende cumplir con las obligaciones jurídicas señaladas en la Constitución, como de los instrumentos internacionales ratificados por México, así como a los criterios de organismos internacionales.

Consecuentemente, resulta evidente la necesidad de crear una ley que contemple un mecanismo de prevención, protección y seguridad para las defensoras y los defensores de derechos humanos y periodistas, cuyo mecanismo permita establecer una coordinación adecuada entre los tres órdenes de gobierno, como lo señalan los comentarios a la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, realizados en julio del 2011 por la relatora de defensores de los derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas.

Por tanto, con lo anterior se estima que la presente Ley que se expide obedece de manera particular a las recomendaciones de la CIDH, cuya instancia internacional destaca que “la labor de defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el estado de derecho”² En virtud de que “las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad.”³

Finalmente, los integrantes de esta dictaminadora reconocemos la labor de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas, quienes comprometidos con la difusión, promoción y respeto de nuestros derechos fundamentales, así como de los principios democráticos, con su labor ponen en riesgo su integridad. Por lo que esta dictaminadora, hace suya la valoración que la CIDH hace al respecto:

El derecho a la integridad personal se encuentra consagrado en los artículos I de la Declaración y 5 la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La ejecución de agresiones físicas o psicológicas, amenazas y hostigamientos utilizados con el propósito de disminuir la capacidad física y mental de las defensoras y los defensores de derechos humanos constituyen violaciones al derecho a la integridad personal e incluso, cuando dichos ataques o amenazas puedan ser considerados como

torturas⁸¹, tratos crueles, inhumanos o degradantes además de violaciones a la Convención y Declaración Americanas pueden constituir violaciones de otros instrumentos interamericanos.⁴

Por todo lo expuesto, esta Comisión de Derechos Humanos somete a la consideración de la Honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Artículo Único. Se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para quedar como sigue:

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Capítulo I

Objeto y Fin del Mecanismo

Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Esta ley crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

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

Agresiones: daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Beneficiario: persona a la que se le otorgan las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección a que se refiere esta ley.

Estudio de Evaluación de Acción Inmediata: Análisis de factores para determinar el nivel de riesgo y Medidas Urgentes de Protección en los casos en los que la vida o integridad física del peticionario o potencial beneficiario estén en peligro inminente.

Estudio de Evaluación de Riesgo: Análisis de factores para determinar el nivel de riesgo en que se encuentra el peticionario o potencial beneficiario.

Fondo: Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

La Coordinación: Coordinación Ejecutiva Nacional.

Mecanismo: Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Medidas de Prevención: conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

Medidas Preventivas: conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.

Medidas de Protección: conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.

Medidas Urgentes de Protección: conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario.

Peticionario: Persona que solicita Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección ante el Mecanismo.

Periodistas: Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

Persona Defensora de Derechos Humanos: Las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos.

Procedimiento Extraordinario: procedimiento que deriva en Medidas Urgentes de Protección con el fin de preservar la vida e integridad del beneficiario.

Artículo 3. El Mecanismo estará integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional y será operado por la Secretaría de Gobernación.

Capítulo II

Junta de Gobierno

Artículo 4. La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en esta Ley.

Artículo 5. La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán:

- I. Un representante de la Secretaría de Gobernación;
- II. Un representante de la Procuraduría General de la República;
- III. Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública;
- IV. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y
- VI. Cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros.

Los cuatro representantes del Poder Ejecutivo federal deberán tener un nivel mínimo de Subsecretario y el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el de Visitador o sus equivalentes.

El representante de la Secretaría de Gobernación presidirá la Junta de Gobierno y en aquellos casos en que no sea posible su presencia se elegirá un presidente sustituto para esa única ocasión de entre los miembros permanentes.

Artículo 6. La Junta de Gobierno invitará a sus todas sus sesiones, con derecho a voz, a:

- I. Un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;
- II. Un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores;
- III. Un representante del Poder Judicial de la Federación;
- IV. Al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y
- V. Al presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Artículo 7. La Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión y deberá contar con un quórum de la mitad más uno de sus integrantes. Las decisiones serán tomadas mediante un proceso deliberativo, transparente y por mayoría de votos.

Artículo 8. La Junta de Gobierno contará con las siguientes atribuciones:

- I. Determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas y las Medidas de Protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación;
- II. Evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Urgentes de Protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación;

III. Aprobar los manuales y protocolos de Medidas Preventivas , Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección elaborados por la Coordinación;

IV. Convocar al peticionario o beneficiario de las Medidas de Protección, a las sesiones donde se decidirá sobre su caso;

V. Invitar a las personas o autoridades que juzgue conveniente, con el consentimiento del peticionario o beneficiario a las sesiones donde se discuta su caso;

VI. Celebrar, propiciar y garantizar, a través de la Coordinación, convenios de coordinación y cooperación con las autoridades federales, entidades federativas, órganos públicos u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión nacionales o internacionales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas para la instrumentación de los objetivos del Mecanismo;

VII. Revisar y aprobar el plan anual de trabajo elaborado por la Coordinación;

VIII. Resolver las inconformidades a que se refiere el Capítulo XI de esta Ley;

IX. Presentar públicamente informes anuales sobre la situación nacional en materia de seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con datos desagregados y con perspectiva de género;

X. Proponer e impulsar, a través de la Coordinación, políticas públicas y reformas legislativas relacionadas con el objeto de esta ley;

XI. Emitir las convocatorias públicas correspondientes a solicitud del Consejo Consultivo para la elección de sus miembros;

XII. Solicitar al Consejo Consultivo su opinión o asesoría en todo lo relativo al objeto de esta Ley;

XIII. Conocer las recomendaciones del Consejo Consultivo sobre los programas y actividades que realicen la Coordinación y, fundamentar y motivar su decisión;

XIV. Recibir y difundir el informe anual de actividades del Consejo Consultivo;

XV. Aprobar el informe anual de actividades y el informe sobre el ejercicio presupuestal de la Coordinación;

XVI. Aprobar los perfiles para la designación de los integrantes de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, de la Unidad de Evaluación de Riesgo y de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Evaluación; y

XVII. Aprobar las reglas de operación y el presupuesto operativo del Fondo.

Capítulo III

Consejo Consultivo

Artículo 9. El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros, uno de ellos será el presidente por un periodo de dos años y se elegirá por mayoría simple por el mismo Consejo. En ausencia del presidente, el Consejo elegirá a un presidente interino por el tiempo que dure la ausencia o hasta que culmine el periodo. En la integración del Consejo se buscará un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Artículo 10. Por cada consejero habrá un suplente. La suplencia sólo procederá en caso de ausencia definitiva del titular y en los casos previstos en la guía de procedimientos del Consejo Consultivo.

Artículo 11. Los consejeros deberán tener experiencia o conocimiento en la defensa o promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo o conocimiento en evaluación de riesgos y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodistas, y no deberá desempeñar ningún cargo como servidor público.

Artículo 12. El Consejo Consultivo elegirá a sus miembros a través de una convocatoria pública emitida por la Junta de Gobierno.

Artículo 13. Los consejeros nombrarán de entre sus miembros a cuatro de ellos para formar parte de la Junta de Gobierno, de los cuales dos serán personas expertas en la defensa de los derechos humanos y dos del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Artículo 14. Los consejeros no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna por su participación tanto en la Junta de Gobierno como en el Consejo, ya que su carácter es honorífico.

Artículo 15. Los consejeros se mantendrán en su encargo por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección por un período consecutivo.

Artículo 16. El Consejo Consultivo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno;
- II. Formular a la Junta de Gobierno recomendaciones sobre los programas y actividades que realice la Coordinación;
- III. Colaborar con la Coordinación en el diseño de su plan anual de trabajo;
- IV. Remitir a la Junta de Gobierno inconformidades presentadas por peticionarios o beneficiarios sobre implementación de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección;
- V. Comisionar Estudios de Evaluación de Riesgo independiente solicitados por la Junta de Gobierno para resolver las inconformidades presentadas;
- VI. Contribuir en la promoción de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el objeto de esta ley;

VII. Participar en eventos nacionales o internacionales para intercambiar experiencias e información sobre temas relacionados con la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;

VIII. Realizar labores de difusión acerca de la operación del Mecanismo y de cómo solicitar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección;

IX. Presentar ante la Junta de Gobierno su informe anual de las actividades, y

X. Elaborar y aprobar la guía de procedimientos del Consejo.

Capítulo IV

La Coordinación Ejecutiva Nacional

Artículo 17. La Coordinación es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo y estará integrada por los representantes de:

I. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;

II. La Unidad de Evaluación de Riesgos; y

III. La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

Un funcionario de la Secretaría de Gobernación, con rango inmediato inferior a Subsecretario o equivalente, fungirá como Coordinador Ejecutivo Nacional.

Artículo 18. La Coordinación contará con las siguientes atribuciones:

I. Recibir y compilar la información generada por las Unidades a su cargo y remitirla a la Junta de Gobierno con al menos cinco días naturales previo a su reunión;

II. Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades encargadas de su ejecución;

III. Administrar los recursos presupuestales asignados para el cumplimiento de esta Ley;

IV. Proveer a la Junta de Gobierno y al Consejo Consultivo los recursos para el desempeño de sus funciones;

V. Elaborar y proponer, para su aprobación a la Junta de Gobierno, los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección;

VI. Facilitar y promover protocolos, manuales y en general instrumentos que contengan las mejores prácticas disponibles para el cumplimiento del objeto de esta Ley a entidades federativas, dependencias de la administración pública federal y organismos autónomos;

VII. Instrumentar los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección;

VIII. Diseñar, con la colaboración del Consejo Consultivo, su plan anual de trabajo;

IX. Celebrar los acuerdos específicos necesarios para el cumplimiento de los fines del Mecanismo;

X. Dar seguimiento e implementar las decisiones de la Junta de Gobierno, y

XI. Someter a la consideración de la Junta de Gobierno su informe anual de actividades incluyendo su ejercicio presupuestal.

Capítulo V

Las Unidades Auxiliares

Artículo 19. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo, la definición de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario definido en esta ley y contará con las siguientes atribuciones:

I. Recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo;

II. Definir si los casos que se reciben son de procedimiento extraordinario u ordinario;

III. Solicitar a la Unidad de Evaluación de Riesgos la elaboración del Estudio de Evaluación de Riesgo;

IV. Realizar el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata;

V. Emitir e implementar de manera inmediata las Medidas Urgentes de Protección;

VI. Informar a la Coordinación sobre las Medidas Urgentes de Protección implementadas;

VII. Elaborar, evaluar y actualizar periódicamente el protocolo para la implementación de Medidas Urgentes de Protección;

VIII. Auxiliar al peticionario o beneficiario en la presentación de quejas o denuncias ante las autoridades correspondientes; y

IX. Las demás que prevea esta ley.

Artículo 20. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida se integra por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección. Una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión. Así mismo, se conforma por un representante de la Secretaría de Gobernación, un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Secretaría de Seguridad Pública, todos con atribuciones para la implementación de las Medidas Urgentes de Protección.

Artículo 21. La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos, define las Medidas Preventivas o de Protección, así como su temporalidad y contará con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo;
- II. Definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección;
- III. Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión; y
- IV. Las demás que prevea esta ley.

Artículo 22. La Unidad de Evaluación de Riesgos se integra por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección, al menos una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión.

Artículo 23. La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de La Coordinación y contará con las siguientes atribuciones:

- I. Proponer Medidas de Prevención;
- II. Realizar el monitoreo nacional de las Agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales;
- III. Identificar los patrones de Agresiones y elaborar mapas de riesgos;
- IV. Evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas; y
- V. Las demás que prevea esta ley.

Capítulo VI

Solicitud de Protección, Evaluación y Determinación del Riesgo

Artículo 24. Las agresiones se configurarán cuando por acción u omisión o en aquiescencia se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica de:

- I. Persona Defensora de Derechos Humanos o Periodista;
- II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodista;
- III. Personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización, o movimiento social;
- IV. Los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social, y

V. Las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo.

Artículo 25. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida recibirá las solicitudes de incorporación al Mecanismo, verificará que cumplan con los requisitos previstos en esta Ley, y en su caso, determinará el tipo de procedimiento. Solamente dará trámite a las solicitudes que cuenten con el consentimiento del potencial beneficiario, salvo que éste se encuentre impedido por causa grave. Una vez que desaparezca el impedimento, el beneficiario deberá otorgar su consentimiento.

Artículo 26. En el supuesto que el peticionario declare que su vida, integridad física o la de los señalados en el artículo 24 está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario.

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida procederá a:

I. Emitir, en un plazo no mayor a 3 horas contadas a partir del ingreso de la solicitud, las Medidas Urgentes de Protección;

II. Implementar de manera inmediata, una vez emitidas, y en un plazo no mayor a 9 horas, las Medidas Urgentes de Protección;

III. Realizar simultáneamente a la emisión de las Medidas Urgentes de Protección, un Estudio de Evaluación de Acción Inmediata;

IV. Informar al Coordinador Ejecutivo, una vez emitidas, sobre las Medidas Urgentes de Protección implementadas; y

V. Remitir a la Unidad de Evaluación de Riesgo el expediente del caso para el inicio del procedimiento ordinario.

Artículo 27. En cualquier otro caso, la solicitud será tramitada a través del procedimiento ordinario y la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida la remitirá inmediatamente a su recepción a la Unidad de Evaluación de Riesgos.

La Unidad de Evaluación de Riesgos, en un término de diez días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud, procederá a:

I. Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo;

II. Determinar el nivel de riesgo y Beneficiarios, y

III. Definir las Medidas de Protección.

Artículo 28. El Estudio de Evaluación de Riesgo y el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata se realizarán de conformidad con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas.

Capítulo VII

Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección

Artículo 29. Una vez definidas las medidas por parte de la Unidad de Evaluación de Riesgos, la Junta de Gobierno decretará las Medidas Preventivas o Medidas de Protección y la Coordinación procederá a:

- I. Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades correspondientes en un plazo no mayor a 72 hrs;
- II. Coadyuvar en la implementación de las Medidas Preventivas o Medidas de Protección decretadas por la Junta de Gobierno en un plazo no mayor a 30 días naturales;
- III. Dar seguimiento al estado de implementación de las Medidas Preventivas o Medidas de Protección e informar a la Junta de Gobierno sobre sus avances.

Artículo 30. Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales, podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas. En ningún caso dichas medidas restringirán las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales.

Artículo 31. Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección se deberán extender a aquellas personas que determine el Estudio de Evaluación de Riesgo o el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata.

Dichas medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con los beneficiarios.

Artículo 32. Las Medidas Urgentes de Protección incluyen: I) Evacuación; II) Reubicación Temporal; III) Escoltas de cuerpos especializados; IV) Protección de inmuebles y V) Las demás que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de los beneficiarios.

Artículo 33. Las Medidas de Protección incluyen: I) Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; II) Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; III) Chalecos antibalas; IV) Detector de metales; V) Autos blindados; y VI) Las demás que se requieran.

Artículo 34. Las Medidas Preventivas incluyen: I) Instructivos, II) Manuales, III) Cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos, IV) Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas; y VI) Las demás que se requieran.

Artículo 35. Las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección estarán sujetas a evaluación periódica por parte de la Unidad de Evaluación de Riesgo.

Artículo 36. Se considera que existe uso indebido de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección por parte del beneficiario cuando:

- I. Abandone, evada o impida las medidas;

II. Autorice el uso de las medidas por personas diferentes a las determinadas por las unidades del Mecanismo;

III. Comercie u obtenga un beneficio económico con las medidas otorgadas;

IV. Utilice al personal designado para su protección en actividades que no estén relacionadas con las medidas;

V. Agreda física o verbalmente o amenace al personal que está asignado a su esquema de protección;

VI. Autorice permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de las unidades correspondientes del Mecanismo;

VII. Ejecute conductas ilícitas haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección;

VIII. Cause daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados para su protección.

Artículo 37. Las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección podrán ser retiradas por decisión de la Junta de Gobierno cuando el beneficiario realice un uso indebido de las mismas de manera deliberada y reiterada.

Artículo 38. El beneficiario podrá en todo momento acudir ante la Junta de Gobierno para solicitar una revisión de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas Urgentes de Protección, Estudio de Evaluación de Riesgo o Estudio de Evaluación de Acción Inmediata.

Artículo 39. Las Medidas Preventivas y Medidas de Protección otorgadas podrán ser ampliadas o disminuidas como resultado de las revisiones periódicas.

Artículo 40. El beneficiario se podrá separar del Mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno.

Capítulo VIII

Medidas de Prevención

Artículo 41. La federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias deberán desarrollar e implementar Medidas de Prevención.

Artículo 42. La federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias recopilarán y analizarán toda la información que sirva para evitar Agresiones potenciales a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Artículo 43. Las Medidas de Prevención estarán encaminadas al diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales Agresiones a las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Artículo 44. La federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto.

Artículo 45. La federación promoverá las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.

Capítulo IX

Convenios de Cooperación

Artículo 46. La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias celebrarán Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Artículo 47. Los Convenios de Cooperación contemplarán las acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo mediante:

- I. La designación de representantes que funjan como enlaces para garantizar el cumplimiento del objeto de esta ley;
- II. El intercambio de información de manera oportuna y de experiencias técnicas del Mecanismo, así como para proporcionar capacitación;
- III. El seguimiento puntual a las medidas previstas en esta Ley en sus respectivas entidades;
- IV. La promoción del estudio, análisis, investigación y desarrollo de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección;
- V. La promoción de las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas;
- VI. Las demás que las partes convengan.

Capítulo X

Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Artículo 48. Para cumplir el objeto de esta Ley y con el propósito de obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se crea el Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Artículo 49. Los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente para la implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección y la realización de los demás actos que establezca la Ley para la implementación del Mecanismo, tales como evaluaciones independientes.

Artículo 50. El Fondo operará a través de un fideicomiso público, el cual se regirá por las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 51. Los recursos del Fondo se integrarán por:

I. La cantidad que el gobierno federal aporte inicialmente, así como las aportaciones que en su caso realice en términos de las disposiciones aplicables;

II. Los recursos anuales que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y otros fondos públicos;

III. Los donativos que hicieren a su favor personas físicas o morales sin que por ello adquieran algún derecho en el fideicomiso;

IV. Los bienes que le transfiera a título gratuito el gobierno federal o las entidades federativas, y

V. Los demás bienes que por cualquier título legal adquiera el fideicomiso para o como consecuencia del cumplimiento de sus fines.

Artículo 52. El Fondo contará con un Comité Técnico presidido por el Secretario de Gobernación e integrado por un representante de: la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 53. El Fondo tendrá un órgano de vigilancia integrado por un comisario público y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones del comité técnico y tendrán las atribuciones que les confiere la Ley.

Artículo 54. El Comité Técnico del Fondo someterá a la aprobación de la Junta de Gobierno sus reglas de operación y su presupuesto operativo.

Capítulo XI

Inconformidades

Artículo 55. La inconformidad se presentará por escrito, debidamente firmada, ante la Junta de Gobierno y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al peticionario o beneficiario y las pruebas con que se cuente.

Artículo 56. La inconformidad procede en:

I. Contra resoluciones de la Junta de Gobierno, la Coordinación y las unidades respectivas relacionadas con la imposición o negación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección;

II. Contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección por parte la autoridad, y

III. Caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Junta de Gobierno relacionadas con las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección otorgadas al beneficiario.

Artículo 57. Para que la Junta de Gobierno admita la inconformidad se requiere:

I. Que lo suscriba la persona o personas que hayan tenido el carácter peticionario o beneficiario, y

II. Que se presente en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno o de la respectiva autoridad, o de que el peticionario o beneficiario hubiese tenido noticia sobre la resolución definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección.

Artículo 58. Para resolver la inconformidad:

I. La Junta de Gobierno, a través del Coordinador Ejecutivo Nacional, solicitará a la Unidad de Evaluación de Riesgos y Reacción Rápida un nuevo estudio de evaluación de riesgo en el cual de respuesta a la inconformidad planteada;

II. Si la inconformidad persiste, la Junta de Gobierno, a través del Coordinador Ejecutivo Nacional, solicitará al Consejo Consultivo que comisione un Estudio de Evaluación de Riesgo independiente para el análisis del caso;

III. El Consejo emitirá su resolución en un plazo máximo de quince días naturales después de recibidos los resultados del Estudio de Evaluación de Riesgo independiente;

IV. El Consejo inmediatamente remitirá su resolución, junto con el Estudio de Evaluación de Riesgo independiente, a la Junta de Gobierno, quien en su próxima sesión resolverá la inconformidad.

Artículo 59. En el caso del procedimiento extraordinario, la inconformidad se presentará ante la Coordinación y deberá contener una descripción concreta de los riesgos o posibles agravios que se generan al peticionario o beneficiario.

Artículo 60. La inconformidad procede en:

I. Contra resoluciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida relacionadas con el acceso al procedimiento extraordinario o la imposición o negación de las Medidas Urgentes de Protección;

II. Contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Urgentes de Protección, y

III. Caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, relacionadas con las Medidas Urgentes de Protección.

Artículo 61. Para que la Coordinación admita la inconformidad se requiere:

I. Que lo presente la persona o personas que hayan tenido el carácter peticionario o beneficiario, en un plazo de hasta diez días naturales, contados a partir de la notificación del acuerdo de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.

Artículo 62. La Coordinación resolverá, en un plazo máximo de hasta doce horas, para confirmar, revocar o modificar la decisión de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.

Artículo 63. El acceso y la difusión de la información relacionada con esta Ley, será de conformidad a lo que disponga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables.

Las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección otorgadas a través del Mecanismo se considerarán información reservada.

Los recursos federales que se transfieran, con motivo del cumplimiento de esta ley, a las entidades federativas, así como los provenientes del Fondo se sujetarán a las disposiciones federales en materia de transparencia y evaluación de los recursos públicos.

Capítulo XII

Transparencia y Acceso a la Información

Artículo 64. Los informes a los que se refieren los artículos 8, 16 y 18 serán de carácter público.

Capítulo XIII

Sanciones

Artículo 65. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley se sancionaran conforme a lo establezca la legislación aplicable, con independencia de las del orden civil o penal que procedan.

Artículo 66. Comete el delito de daño a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el servidor público o miembro del Mecanismo que de forma dolosa utilice, sustraiga, oculte, altere, destruya, transfiera, divulgue, explote o aproveche por sí o por interpósita persona la información proporcionada u obtenida por la solicitud, trámite, evaluación, implementación u operación del Mecanismo y que perjudique, ponga en riesgo o cause daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario referidos en esta Ley.

Por la comisión de este delito se impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Si sólo se realizara en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, y si aquel no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente, se aplicará la mitad de la sanción.

Artículo 67. Al Servidor Público que en forma dolosa altere o manipule los procedimientos del Mecanismo para perjudicar, poner en riesgo o causar daño a la Persona Defensora de Derechos

Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos referidos en esta Ley.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal tendrá un término de entre tres a seis meses máximo, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir el reglamento de esta Ley.

Tercero. El mecanismo al que se refiere el capítulo primero quedará establecido dentro de los cuatro meses siguientes contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Cuarto. La primera Junta de Gobierno se instalará en el término de diez días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de esta ley, con la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Quinto. Una vez instalada la primera Junta de Gobierno tendrá como término diez días hábiles para emitir la convocatoria nacional pública a organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa y protección de los derechos humanos, así como en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión para conformar el primer Consejo Consultivo.

Sexto. Una vez emitida la convocatoria a que se refiere el artículo quinto transitorio, las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa y promoción de los derechos humanos y en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, se registrarán ante la Junta de Gobierno y entre ellas elegirán a los nueve integrantes del primer Consejo Consultivo, en un término de un mes contados a partir del cierre del registro. Una vez proporcionada la lista de los integrantes del Consejo a la primera Junta de Gobierno, éste se instalará en un término de diez días hábiles.

Séptimo. En la conformación del primer Consejo Consultivo y por única vez, los cuatro miembros elegidos para integrar la Junta de Gobierno durarán en su cargo cuatro años, otros tres, tres años y los restantes dos, dos años. La duración en el cargo de cada consejero se efectuará por sorteo.

Octavo. La Junta de Gobierno se instalará con carácter definitivo y en un término de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la notificación del Consejo Consultivo de los cuatro consejeros que participarán como miembros.

Noveno. Instalada la Junta de Gobierno y en su primera sesión designará al Coordinador Ejecutivo Nacional, quien a su vez, y en el término de un mes, someterá a la aprobación de la Junta los nombres de los titulares de las unidades a su cargo.

Décimo. Los Convenios de Cooperación a que se refiere el artículo 46 deberán celebrarse en un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Décimo Primero. La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión asignará en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos para la implementación y operación del

Mecanismo. Los recursos destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 relativos a la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, formarán parte del presupuesto para implementar y operar el mecanismo.

Décimo Segundo. Para implementar y operar el Mecanismo se comisionarán, de forma honoraria y sin menoscabo de sus derechos adquiridos, a los servidores públicos pertenecientes de la Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública necesarios para la operación de las Unidades previstas en esta Ley. En caso de que los servidores públicos no cumplan con los requisitos previstos para la conformación de las Unidades, se realizarán las contrataciones respectivas.

Décimo Tercero. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Gobernación llevarán a cabo todos los actos necesarios de conformidad con las disposiciones aplicables para constituir el Fondo en un término de tres meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Décimo Cuarto. Constituido el Fondo, y en el término de un mes, la Junta de Gobierno deberá aprobar sus reglas de operación.

Notas

La Comisión de Derechos Humanos

Diputados: Manuel Cadena Morales (rúbrica), presidente; Sabino Bautista Concepción (rúbrica), Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Clara Gómez Caro, Rosa Adriana Díaz Lizama, Rosi Orozco (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), Velia Idalia Aguilar Armendáriz, María del Rosario Brindis Álvarez (rúbrica), Yulenny Guylaine Cortés León, Sami David David (rúbrica), Margarita Gallegos Soto, Celia García Ayala (rúbrica), Diana Patricia González Soto (rúbrica), Lizbeth García Coronado, María del Carmen Guzmán Lozano, Héctor Hernández Silva (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha, Yolanda del Carmen Montalvo López, Aránzazu Quintana Padilla, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún (rúbrica), Florentina Rosario Morales (rúbrica), Jaime Sánchez Vélez (rúbrica), María Sandra Ugalde Basaldúa, Guadalupe Valenzuela Cabrales, J. Eduardo Yáñez Montaña (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO TRIGÉSIMO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2012

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, le fue turnada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona cuatro párrafos el artículo trigésimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, para integrar un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE) por un monto de 15 mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por las contingencias climatológicas de sequía en Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por inundaciones en Tabasco y Colima. (Quintana Roo, Jalisco, Nayarit, y el Distrito Federal, están siendo afectados por la sequía).

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 83, 84, 85, 86, 89, y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente dictamen.

I. Antecedentes

Con fecha 24 de abril del 2012 los diputados Gerardo Sánchez García, Cruz López Aguilar, Víctor Manuel Galicia Ávila, Fermín Montes Cavazos, Antonio Benítez Lucho, Óscar García Barrón, Manuel Guillermo Márquez Lizalde, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Héctor Elías Barraza Chávez y Francisco Hernández Juárez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Elsa María Martínez Peña, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 73, XXX, 126, 133, 134, párrafos primero, segundo y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y 102, fracción VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados; trigésimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 y decimoquinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, presentaron a consideración de esta honorable soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se instruye al Ejecutivo federal la integración de un fondo especial de recursos económicos por 15 mil millones de pesos para atender los daños ocasionados por las sequías en Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por inundaciones en Tabasco y Colima, bajo la siguiente (Los estados de Quintana Roo, Nayarit, Jalisco, y el Distrito Federal, están siendo afectados por la sequía).

II. Metodología

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública encargada del análisis y dictamen de ésta iniciativa, desarrollaron los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el apartado denominado “Antecedentes”, se da constancia del trámite del inicio del proceso legislativo, así como de la recepción y turno para su dictamen.

En el apartado “Contenido” se exponen los objetivos y se hace una descripción de la iniciativa en la que se resume su contenido.

En las “Consideraciones”, los integrantes de la comisión dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos, con base en los cuales se sustenta el contenido del presente dictamen.

III. Contenido

Que la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos aprobó, en el Anexo 12. Programas del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, la constitución del Fondo de Desastres Naturales (Fonden); del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden); y del Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas con un monto de: 10 mil millones de pesos, 300 millones pesos, y 4 mil 500 millones de pesos respectivamente, para atender las necesidades de la población afectada por un desastre natural.

Que el artículo decimoquinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, conminó al Ejecutivo federal a presentar, a más tardar el 31 de enero de 2011, a la Cámara de Diputados las disposiciones generales para dar acceso de manera sencilla y oportuna a la población afectada por un desastre natural al Fondo de Desastres Naturales y al Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas y con apego a los principios de eficacia, transparencia, oportunidad y honradez.

Que el párrafo final del artículo décimo quinto transitorio arriba mencionado impuso al Ejecutivo federal el deber de remitir a la Cámara de Diputados un informe trimestral sobre la aplicación detallada de los recursos ejercidos y comprometidos del presupuesto del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federales.

Que no obstante que en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2011 se constituyó un Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden) en los términos de lo mencionado en el considerando uno de este decreto, el mismo ha resultado insuficiente para atender las contingencias climatológicas; como son heladas, inundaciones y sequías que han afectado al menos a 26 entidades federativas de nuestro país desde hace más de 22 meses y que han dañado al sector agropecuario productivo de los estados del norte, centro norte y sureste; y que por sus dimensiones y pérdidas debe ser calificada como una tragedia nacional.

Que la mayor afectación corresponde a una sequía de severa a excepcional que se ha registrado particularmente en los estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Guanajuato, afectando drásticamente la agricultura, tanto la de riego, como la de temporal, la ganadería, la pesca ribereña y otras actividades económicas del sector. Siendo éstos estados fuertes productores agropecuarios del país, los daños son cuantiosos, y su repercusión

nacional es complicada, al grado de profundizar el riesgo de la alimentación, tanto por la pérdida de capacidades productivas como su impacto en los precios de los alimentos para todos los mexicanos, si no se atiende con urgencia esta contingencia.

Que al inicio de septiembre del año próximo pasado, se presentó otro fenómeno meteorológico que afectó a los estados de Hidalgo, México, Tlaxcala y Puebla, Veracruz, con fuertes heladas que causaron grandes pérdidas agrícolas en los principales granos básicos para el consumo de los mexicanos y la industria como son: maíz, frijol, cebada y diversas hortalizas y frutas.

Que Colima y Tabasco también se han visto seriamente afectados por inundaciones en todo su territorio que han siniestrado las plantaciones y cultivos básicos en su territorio. (Colima y Jalisco fueron afectados por el huracán Jova).

Que ante tal situación la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobó, en el Anexo 12. Programas del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, un monto de: 5, 296, 046,130 pesos para el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) y 310 millones 500 mil pesos para el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden).

Que el artículo trigésimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 comprometió al Ejecutivo federal a implementar las medidas necesarias para ampliar los fines de los fondos a que se refiere el artículo décimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, con la finalidad de incluir la atención a contingencias climáticas en el campo hasta por 6 mil millones de pesos.

Que el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por esta soberanía a fines del año pasado, no considera; evidentemente, por tratarse de un desastre natural de magnitud imprevisible, la posibilidad de integrar fondos de atención a emergencias como la que hemos referido y la situación en la que se encuentran los estados afectados por las contingencias climatológicas, es verdaderamente alarmante debido a la gran pérdida patrimonial y de la producción que generará una carestía de alimentos y representa un serio problema de abasto que, de no ser atendido de inmediato, afectará gravemente a miles de campesinos, ejidatarios, productores y trabajadores agrícolas, ganaderos y pescadores, por lo cual, se corre el riesgo de que los más vulnerables puedan incorporarse aún más a la pobreza extrema. Por lo tanto, se requiere reactivar urgentemente la planta productiva en esas entidades, con la finalidad de recuperar las fuentes de empleo que se han perdido por estos fenómenos meteorológicos.

Que el Ejecutivo federal expidió un acuerdo por el que se instruyen acciones para mitigar los efectos de la sequía que atraviesan diversas entidades federativas, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2012 y en el que reconoce que cuenta con recursos, por un monto histórico de más de 33 mil millones de pesos, para hacer frente a esta contingencia en 2012, a los cuales se podrán sumar los apoyos del Fondo de Desastres Naturales aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como vía para atender con mayor eficacia y oportunidad esa emergencia extraordinaria, que ha causado un impacto inmediato en la calidad de vida de las familias mexicanas afectadas y en el crecimiento regional en el mediano y el largo plazos.

Que las medidas y acciones implantadas por el Ejecutivo federal se circunscriben a la atención de las sequías, sin tomar en cuenta los efectos de las heladas y de las inundaciones descritas en los considerandos anteriores, y que las medidas instauradas en los tres artículos que conforman el acuerdo presidencial de referencia y que involucran a varias entidades de la administración pública a su cargo como son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional de Zonas Áridas, Agroasemex, SA, y a las instituciones de banca de desarrollo, no han sido ejecutadas con la celeridad y atingencia que exige la gravedad del problema, entre otras causas, porque se trata de programas normales que pretenden reaccionar ante eventos extraordinarios y que dadas las condiciones que presentan su propia normatividad y reglas de operación, no responden a las condiciones que impone una emergencia, lo que repercute de manera grave e inmediata en la población directamente afectada por esas contingencias climatológicas.

Que el Ejecutivo federal en ejercicio del derecho que le concede el artículo 72 inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hizo observaciones a este decreto que le fue presentado por lo que tomando en cuenta sus observaciones; su interés por enriquecer los instrumentos legales y perfeccionar el funcionamiento de las instituciones, con pleno respeto a la Constitución y en atención a que el Ejecutivo federal coincide con la necesidad de que se cuente con los recursos necesarios para prevenir y remediar las contingencias climáticas que se presenten de manera extraordinaria en nuestro país al reconocer en el caso concreto: que es necesario hacer un esfuerzo integral de planeación, recaudación y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal y local, que permita atender no sólo estos requerimientos sino igualmente muchas otras demandas de las mexicanas y los mexicanos, que implica una responsabilidad concurrente entre los distintos niveles de gobierno.

Que por todo ello, es que se propone a través de la Iniciativa que esta soberanía, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apruebe la constitución e integración de un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE) por un monto de 15 mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por la sequía, heladas e inundaciones que dañaron la agricultura y la ganadería de los estados del norte, norte centro, el altiplano, y las inundaciones en Tabasco y Colima cuyos recursos serán tomados de manera proporcional de los recursos asignados a los fondos Fonden y Fopreden mencionados en el Anexo 12. Programas del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012; de los recursos sub ejercidos por fideicomisos, mandatos o figuras semejantes señalados en el informe de la Auditoría Superior de la Federación que de conformidad con el informe de 2010 ascendió a 390 mil millones de pesos; de los subejercicios del 2011 del Programa Especial Concurrente (PEC) se estiman en 34 mil millones de pesos; y de los excedentes por la venta de ingresos petroleros cuyo precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo al 19 abril del 2012 asciende a 108 dólares el barril, lo que significa excedentes de ingresos importantes y que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, permite su reasignación para la atención de desastres naturales, cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente.

IV. Consideraciones

El 15 de diciembre del 2011, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó por amplia mayoría un Decreto Legislativo que crea un Fondo por 10 mil millones de pesos. Algunos de sus resolutivos fueron los siguientes:

- El Ejecutivo federal por conducto de la SHCP, integrará un Fondo Especial para atender contingencias climáticas por un monto de 10 mil millones de pesos.
- El Fondo especial tendrá por objeto atender los daños causado por la sequía en Sonora, Baja California Sur, Baja California, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro y Guanajuato; por las heladas registradas en Tlaxcala, Puebla, México, Hidalgo y Veracruz; y por las inundaciones ocurridas en Tabasco.

El pleno de la Cámara de Diputados con fecha 9 de febrero del 2012, aprobó la integración del grupo plural de trabajo que de seguimiento y evaluación al impacto de las contingencias climatológicas que aquejan al país (Grupo de Trabajo de la Sequía).

El 23 de febrero se instala formalmente el Grupo de Trabajo de la Sequía.

A partir de su instalación, el Grupo de la Sequía ha sostenido diversas reuniones de trabajo, con la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y funcionarios de las dependencias, que forman parte de la Comisión Intersecretarial que atienden el Acuerdo Presidencial para atender esta emergencia, en las vertientes sociales y productivas; así como con la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y las Comisiones del Agua y Agricultura de la Conago.

Todas estas acciones de diálogo e interlocución con las autoridades del Ejecutivo federal, autoridades locales, legisladores, líderes de organizaciones sociales y empresariales, le han permitido al Grupo de la Trabajo de la Sequía de la Cámara de Diputados, conocer de viva voz los graves problemas nacionales que se han derivado de las contingencias climatológicas. Entre los principales señalamientos que han hecho son:

- No se puede atender una tragedia nacional de estas dimensiones con recursos ordinarios y programas ordinarios.
- La agricultura, ganadería y silvicultura en el norte y Altiplano de México esta devastada. Hay estados como Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila, Chihuahua, sólo por mencionar algunos, donde muchas comunidades se están quedando despobladas, el hato ganadero se ha perdido entre el 30 y 50%. Las presas, agostaderos están secos y por si esto no bastara, el tejido social se descompone, los enfrentamientos familiares y la desintegración familiar que son una desgracia, ya son vistos normales.
- Existen en algunas zonas afectadas, serios riesgos de estallidos sociales. La gente no tiene para comer, su patrimonio se extingue, priva la desesperanza, el desánimo. La gente del campo en estas condiciones, ya no tiene nada que perder.
- Todo esto amenaza que se desborde una crisis alimentaria, que la hambruna se haga realidad y ponga en riesgo la seguridad nacional del país.

Esta situación tan dramática que se vive en el campo mexicano, que originó el acuerdo presidencial para atenderlo, los recursos ordinarios por los casi 34 mil millones de pesos aprobados por la Cámara de Diputados en el PEF de 2012, atienden una porción menor del problema, aunado a que sólo han sido ejercidos en una mínima proporción. En algunas entidades los programas ordinarios no han avanzado al ritmo que la emergencia demanda.

De conformidad con lo anterior, los recursos por casi 34 mil millones de pesos resultan claramente insuficientes. La sequía viene avanzando en el País, ahora ya son 26 Estados afectados y más de 7.5 millones de habitantes los que padecen sus efectos. Una situación extraordinaria, no puede atenderse con recursos y programas ordinarios. Lo peor está por venir. Por eso es necesario considerar por el Ejecutivo Federal asigne una primera partida de recursos extraordinarios por 15 mil millones de pesos, para ser ejercidos por las Entidades Federativas a quienes se han mantenido al margen de la asignación de recursos, de no hacerlo la situación se puede volver incontrolable.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el siguiente

Decreto

Por el que se adiciona cuatro párrafos el artículo trigésimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, para integrar un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE) por un monto de 15 mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por las contingencias climatológicas de sequía en los estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en los estados de Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por inundaciones en los estados de Tabasco y Colima. (Los estados de Quintana Roo, Jalisco, Nayarit, y el Distrito Federal, están siendo afectados por la sequía)

Artículo Único. Se adiciona el artículo trigésimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 con cuatro párrafos, para quedar como sigue:

Trigésimo quinto. El Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará lo conducente a efecto de ampliar los fines del fondo a que se refiere el artículo décimo quinto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, para que se incluya en el mismo la atención a contingencias climáticas en el campo hasta por 6 mil millones de pesos, siendo responsabilidad de las entidades federativas el destino de los recursos correspondientes.

El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias por un monto de 15 mil millones de pesos para atender los daños ocasionados por la sequía de los estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en los estados de Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por inundaciones en los estados de Tabasco y Colima, bajo la siguiente (Los estados de Quintana Roo, Jalisco, Nayarit, y el Distrito Federal, están siendo afectados por la sequía).

Los recursos del fondo se aplicarán de manera proporcional a las entidades señaladas, tomando en consideración los daños y pérdidas ocasionados y de conformidad con los lineamientos de operación que sobre el particular se expidan, en un plazo no mayor a 30 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

El fondo se deberá integrar con los recursos excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos de 2011; con los ingresos que resulten de los excedentes de la venta de petróleo; con los subejercicios del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2011; y o con las economías que el Ejecutivo federal hubiera obtenido en la ejecución del paquete económico.

La entrega de los recursos de este fondo a los estados afectados se hará de manera expedita e inmediata y sin sujetarla a lineamientos o reglas de operación que limiten o impidan que los recursos lleguen urgentemente a las zonas afectadas.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de abril del 2012.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Diputados: Jesús Alfonso Navarrete Prida (rúbrica), presidente; María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Juan Carlos Lastiri Quirós (rúbrica), Julio Castellanos Ramírez, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva (rúbrica), Vidal Llerenas Morales (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez, Pedro Vázquez González (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica), Pedro Jiménez León (rúbrica), secretarios; Cruz López Aguilar (rúbrica), Georgina Trujillo Zentella, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva (rúbrica), Silvio Lagos Galindo (rúbrica), María Esther de Jesús Scherman Leño (rúbrica), Óscar Guillermo Levín Coppel (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), José Ramón Martel López (rúbrica), Francisco Alejandro Moreno Merino, Rodrigo Reina Liceaga (rúbrica), Rogelio Cerda Pérez (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola, Gabriela Cuevas Barron, Enrique Octavio Trejo Azuara, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Francisco Javier Orduño Valdez, Guadalupe Vera Hernández.



Gaceta Parlamentaria

Año XV

Palacio Legislativo de San Lázaro, lunes 30 de abril de 2012

Número 3501-XII

CONTENIDO

Declaratoria de publicidad de los dictámenes

De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Anexo XII

Lunes 30 de abril



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

COMISIÓN DE JUSTICIA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 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; y 80, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen de la:

MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Iniciativas turnadas a la Comisión de Justicia en la Cámara de Diputados:

A. Con fecha 18 de noviembre de 2009, el diputado Agustín Carlos Castilla Marroquín **presentó** Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Federal de Procedimientos Penales y Penal Federal, la cual fue turnada en la misma fecha a la Comisión.

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

B. Con fecha 23 de julio de 2010, el diputado Gerardo del Mazo Morales presentó Iniciativa que reforma al Código Penal Federal, la cual fue turnada en la misma fecha a esta Comisión.

C. Con fecha 1 de diciembre de 2009, el diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, la cual fue turnada en la misma fecha a esta Comisión.

D. Con fecha 18 de febrero de 2010, la diputada Dolores de los Ángeles Názares Jerónimo, presentó Iniciativa por la que se crea la Ley General para Prevenir, Sancionar y Combatir el delito de secuestro y que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal y de Procedimientos Penales, la cual fue turnada en la misma fecha a esta Comisión.

E. Con fecha 25 de febrero de 2010, el diputado Guillermo Cueva Sada, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, la cual fue turnada en la misma fecha a esta Comisión.

F. Con fecha 22 de febrero de 2011, la diputada Federal Laura Itzel Castillo Juárez, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en materia de violencia contra la mujer, la cual fue turnada en la misma fecha a esta Comisión.

G. Con fecha 3 de marzo de 2011, las Diputadas Federales Alma Carolina Viggiano Austria, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Rosario Brindis Álvarez, Enoé Uranga Muñoz, presentaron la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, la cual fue turnada en la misma fecha a esta comisión.

SEGUNDO: Iniciativas turnadas a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Equidad y Género en la Cámara de Diputados:

A. Con fecha 9 de marzo de 2011, la Diputada Teresa del Carmen Incháustegui Romero a nombre de la Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios registrados en México y Diputadas y Diputados de Diversos Grupos Parlamentarios, presentó la Iniciativa que reforma y adiciona

diversas disposiciones del Código Penal Federal para tipificar el feminicidio, así como del Código de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para establecer las bases para una investigación con la debida diligencia en los feminicidios, misma que fue turnada el mismo día a comisiones unidas de Justicia, de Equidad y Género, con opinión de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las autoridades competentes en Relación a los Feminicidios Registrados en México.

B. Con fecha 17 de marzo de 2011, la Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios, presentó la Iniciativa que adiciona el capítulo VII al Título II de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia denominado "Del delito de feminicidio" y adiciona la fracción XVIII al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para tipificar el delito de feminicidio como un método de prevenir la comisión de homicidios en contra de las mujeres, la cual fue turnada a Comisiones Unidas de Equidad y Género y de Justicia.

TERCERO.- En sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2011, con 279 votos en pro, el Pleno aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Equidad de Género, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal; y de las leyes General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, Orgánica de la Administración Pública Federal, y Orgánica de la Procuraduría General de la República, turnándose a la Cámara de Senadores para los efectos Constitucionales correspondientes.

CUARTO.- En sesión plenaria de la Cámara de Senadores del 15 de diciembre de 2011, se recibió la Minuta de referencia, la cual fue turnada en la misma fecha por la Presidencia de la Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen correspondiente.

QUINTO.- En sesión ordinaria celebrada por la Cámara de Senadores el 19 de abril de 2012, con 74 votos en pro y una abstención, el Pleno aprobó el dictamen de la minuta de mérito, misma que fue devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo previsto en el inciso E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

SEXTO.- El 24 de abril de 2012, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la minuta referida a la Comisión de Justicia, para análisis, discusión y elaboración de dictamen.

CONTENIDO DE LA MINUTA

En la minuta proyecto de decreto, la Cámara de Senadores señala que el Gobierno de nuestro país debe satisfacer las necesidades más elementales de las víctimas y ofendidos por un fenómeno criminal, con ello se busca fortalecer el sistema de justicia penal mexicano que nos permita contar con un régimen eficaz lo más humanamente posible. Bajo esa tesitura se justifica la ampliación de los conceptos que comprende la reparación del daño el cual se encuentra en el artículo 9 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Continúa señalando que el Juicio análogo con relación a la nueva figura delictiva que se invoca plasmar con el interés de prohibir y sancionar la discriminación. Descripción típica, en la que se manifiestan el uso de algunos conceptos vagos e imprecisos, consecuencia de transposiciones a la esfera penal de conceptos desarrollados en las ciencias sociales; como el enunciado que se presenta en el párrafo penúltimo del artículo 149 Ter del Código Penal Federal.

Recalca que los Principios de determinación y de taxatividad, que imponen a las autoridades que legislen y juzguen la obligación de evitar en normas que expidan la presencia de enunciados vagos o imprecisos, abiertos y amplios que solo consientan la arbitrariedad y la incertidumbre jurídica, por lo que con fundamento al artículo 14 Constitucional se exige una exacta aplicación de la propia Ley.

Destaca la Cámara Revisora que es importante mencionar que el Código Penal Federal: Adicionar un Título Decimonoveno Bis, denominado Delitos contra la Igualdad de Género con un Capítulo Único del Femicidio, con el objeto de sancionar a quien por razones de género, prive de la vida a una mujer, "femicidio", imponiendo una sanción de 40 a 60 años de prisión.

Por otro lado señala que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia: Facultar a la Secretaría de Seguridad Pública a realizar una página de



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

internet en la cual se encuentren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas para permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Facultar a la Procuraduría General de la República para especializar a los agentes del Ministerio Público; crear un registro público de los delitos contra mujeres, que concentre la información de todo el país; elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, la investigación de feminicidios y violencia sexual; crear el Banco Nacional de datos genéticos de mujeres y niñas, que contenga la información genética de las familias de mujeres y niñas desaparecidas y aquellos cuerpos registrados como "no identificados" o "desconocidos". Corresponderá a las entidades federativas especializar a los agentes del Ministerio Público; crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres; y elaborar y aplicar protocolos especializadas con perspectiva de género.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la minuta, las y los integrantes de la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, que suscriben el presente dictamen, exponen las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El objeto de las reformas y adiciones legales en relación con las conductas cometidas por o en contra de mujeres víctimas de violencia, aprobadas por ambas Cámaras, representa un avance en el reconocimiento del derecho de las mujeres al respeto a una vida libre de violencia.

Más aún las reformas y adiciones son necesarias si tomamos en consideración que responden a diversas recomendaciones internacionales que México ha firmado y que han sido aprobados por el H. Senado de la República, tales como Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer mejor conocida como Belem Do Pará, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Cuarta conferencia mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción de Beijing y Beijing +15 entre otras.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

Así tenemos que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer establece que: "eliminar toda norma sobre el problema de violencia contra las mujeres que sea genéricamente neutra", así como la del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en su sexto informe periódico de México, en el cual recomendó "la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito..."

SEGUNDA. Esta Comisión ha considerado desde el dictamen de origen, que las reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Penal Federal; y de las leyes General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, Orgánica de la Administración Pública Federal, y Orgánica de la Procuraduría General de la República, aprobadas por ambas Cámaras, son trascendentales para el acceso de la justicia de las mujeres a una vida libre de violencia.

TERCERA. Los y las integrantes de esta Comisión Dictaminadora aseveran que las reformas y adiciones aprobadas por ambas Cámaras implican el reconocimiento de que el acceso a la justicia para las mujeres debe ser una prioridad de todo estado constitucional de derecho, ello en virtud de que la violencia contra las mujeres está presente en diversos ordenamientos, particularmente en materia penal.

CUARTO. Sólo garantizando el derecho de las mujeres a una vida sin violencia, empleo, igualdad en el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda y desarrollo sustentable, lograremos que en este país exista equidad; ya que como legisladoras y legisladores es nuestro deber luchar día con día para eliminar los estereotipos establecidos en función del género.

QUINTO. De conformidad con lo dispuesto en su parte conducente, en el artículo 72, inciso E) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado, o adicionado por la Cámara revisora, **la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones**, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados".

En términos del precepto constitucional de referencia, la nueva discusión en la Cámara de origen respecto de un proyecto previamente modificado por la Cámara revisora, se limitará a los artículos, en el caso concreto, que fueron adicionados.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA,
EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE
LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
SENTIDO POSITIVO

Por tanto, para esta Comisión Dictaminadora la adición, propuesta por la Colegisladora, en nada afecta al documento de origen, por el contrario otorga mayor certeza jurídica en su aplicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y para los efectos del artículo 72, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Justicia somete a la consideración de esta Asamblea, el:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 30; el primer párrafo del artículo 31; el artículo 31-Bis; el inciso e) de la fracción I del artículo 85; el primer párrafo del artículo 93; las fracciones XXXI y XXXII y el párrafo segundo del artículo 225; los artículos 260 y 261; las fracciones III y IV del artículo 316; el artículo 323; la denominación del capítulo V, para quedar como "Feminicidio", del título decimonoveno del libro segundo, así como su artículo 325; y los artículos 343 Bis y 343 Ter. Se **adicionan** el párrafo tercero en el artículo 107 Bis; el título tercero bis, denominado "Delitos contra la dignidad de las personas", con un capítulo único, con la denominación "Discriminación", integrado por el artículo 149 Ter; el capítulo III, con la denominación "Delitos contra los derechos reproductivos", al título séptimo, llamado "Delitos contra la salud", así como sus artículos 199 Ter, 199 Quáter, 199 Quintus y 199 Sextus; las fracciones XXXIII y XXXIV al artículo 225; las fracciones V, VI y VII al artículo 316; el capítulo III Ter al título vigésimo segundo del libro segundo, para denominarse "Fraude familiar", con su artículo 390 Bis. Y se **derogan** los párrafos segundo y tercero del artículo 272; el artículo 310 y los artículos 365 y 365 Bis, todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 30. La reparación del daño debe ser integral, adecuada, eficaz, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida, comprenderá cuando menos:

- I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma, a su valor actualizado;



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo la atención médica y psicológica, de los servicios sociales y de rehabilitación o tratamientos curativos necesarios para la recuperación de la salud, que hubiere requerido o requiera la víctima, como consecuencia del delito. En los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, la libertad y el normal desarrollo psicosexual y en su salud mental, así como de violencia familiar, además comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima;

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;

IV. El pago de la pérdida de ingreso económico y lucro cesante, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima y en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo vigente en el lugar en que ocurra el hecho;

V. El costo de la pérdida de oportunidades, en particular el empleo, educación y prestaciones sociales, acorde a sus circunstancias;

VI. La declaración que restablezca la dignidad y reputación de la víctima, a través de medios electrónicos o escritos;

VII. La disculpa pública, la aceptación de responsabilidad, así como la garantía de no repetición, cuando el delito se cometa por servidores públicos.

Los medios para la rehabilitación deben ser lo más completos posible, y deberán permitir a la víctima participar de forma plena en la vida pública, privada y social.

Artículo 31. La reparación será fijada por los jueces, según el daño que sea preciso reparar, con base en las pruebas obtenidas en el proceso y la afectación causada a la víctima u ofendido del delito.

...

Artículo 31 Bis. En todo proceso penal, el Ministerio Público estará obligado a solicitar, de oficio, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez está obligado a resolver lo conducente.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA,
EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE
LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
SENTIDO POSITIVO

El incumplimiento de esta disposición se sancionara conforme a lo dispuesto por la fracción VII y el párrafo segundo del artículo 225 de este Código.

En todo momento, la víctima deberá estar informada sobre la reparación del daño.

Artículo 85. ...

I. ...

a) a d)

e) Homicidio, previsto en los artículos 315, 315 Bis y 320; y feminicidio previsto en el artículo 325;

f) a l) ...

II. a IV. ...

...

Artículo 93. El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo sólo podrá otorgarse cuando se hayan reparado la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito, éste extingue la acción penal respecto de los delitos que se persiguen por querrela, siempre que se conceda ante el Ministerio Público si éste no ha ejercitado la misma o ante el órgano jurisdiccional antes de dictarse sentencia de segunda instancia. Una vez otorgado el perdón, éste no podrá revocarse.

...

...

...

Artículo 107 Bis. ...

...

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

En los casos de los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, así como los previstos en la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, que hubiesen sido cometidos en contra de una persona menor de dieciocho años de edad, se observarán las reglas para la prescripción de la acción penal contenidas en este capítulo, pero el inicio del cómputo de los plazos comenzará a partir del día en que la víctima cumpla la mayoría de edad.

Título Tercero Bis

Delitos contra la Dignidad de las Personas

Capítulo Único

Discriminación

Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:

- I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;
- II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o
- III. Niegue o restrinja derechos educativos.

Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.

Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.

Este delito se perseguirá por querrela.

Capítulo III Delitos contra los Derechos Reproductivos

Artículo 199 Ter. A quien cometa el delito previsto en el artículo 466 de la Ley General de Salud con violencia, se impondrá de cinco a catorce años de prisión y hasta ciento veinte días multa.

Artículo 199 Quáter. Se sancionará de cuatro a siete años de prisión y hasta setenta días multa a quien implante a una mujer un óvulo fecundado, cuando hubiere utilizado para ello un óvulo ajeno o esperma de donante no autorizado, sin el consentimiento expreso de la paciente, del donante o con el consentimiento de una menor de edad o de una incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo.

Si el delito se realiza con violencia o de ella resulta un embarazo, la pena aplicable será de cinco a catorce años y hasta ciento veinte días multa.

Además de las penas previstas, se impondrá suspensión para ejercer la profesión o, en caso de servidores públicos, inhabilitación para el desempeño del empleo, cargo o comisión públicos, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, así como la destitución.

Cuando entre el activo y la pasivo exista relación de matrimonio, concubinato o relación de pareja, los delitos previstos en los artículos anteriores se perseguirán por querrela.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

Si resultan hijos a consecuencia de la comisión de alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores, la reparación del daño comprenderá además el pago de alimentos para éstos y para la madre, en los términos que fija la legislación civil.

Artículo 199 Quintus. Comete el delito de esterilidad provocada quien sin el consentimiento de una persona practique en ella procedimientos quirúrgicos, químicos o de cualquier otra índole para hacerla estéril.

Al responsable de esterilidad provocada se le impondrán de cuatro a siete años de prisión y hasta setenta días multa, así como el pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, que podrá incluir el procedimiento quirúrgico correspondiente para revertir la esterilidad.

Además de las penas señaladas en el párrafo anterior, se impondrá al responsable la suspensión del empleo o profesión por un plazo igual al de la pena de prisión impuesta hasta la inhabilitación definitiva, siempre que en virtud de su ejercicio haya resultado un daño para la víctima; o bien, en caso de que el responsable sea servidor público se le privará del empleo, cargo o comisión público que haya estado desempeñando, siempre que en virtud de su ejercicio haya cometido dicha conducta típica.

Artículo 199 Sextus. Los delitos previstos en este capítulo serán perseguibles de oficio, a excepción de los que se señalen por querrela de parte ofendida.

Artículo 225. ...

I. a XXX. ...

XXXI. Alterar, destruir, perder o perturbar ilícitamente el lugar de los hechos; los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso o los instrumentos, objetos o productos del delito;

XXXII. Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia;

XXXIII. Obligue a una persona o a su representante a otorgar el perdón en los delitos que se persiguen por querrela; y

XXXIV. Obligue a una persona a renunciar a su cargo o empleo para evitar responder a acusaciones de acoso, hostigamiento o para ocultar violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, XXXIII y **XXXIV**, se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

...

...

Capítulo I Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación

Artículo 260. Comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula.

A quien cometa este delito, se le impondrá pena de seis a diez años de prisión y hasta doscientos días multa.

Para efectos de este artículo se entiende por actos sexuales los tocamientos o manoseos corporales obscenos, o los que representen actos explícitamente sexuales u obliguen a la víctima a representarlos.

También se considera abuso sexual cuando se obligue a la víctima a observar un acto sexual, o a exhibir su cuerpo sin su consentimiento.

Si se hiciera uso de violencia, física o psicológica, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo.

Artículo 261. A quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de quince años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días multa.

Si se hiciera uso de violencia, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo.

Artículo 262. Al que tenga cópula con persona mayor de quince años y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de engaño, se le aplicará de tres meses a cuatro años de prisión.

Artículo 265. Comete el delito de violación quien por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de ocho a veinte años.

...

Se considerará también como violación y se sancionará con prisión de ocho a veinte años al que introduzca por vía vaginal o anal cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril, por medio de la violencia física o moral, sea cual fuere el sexo del ofendido.

Artículo 266. Se equipara a la violación y se sancionará de ocho a treinta años de prisión:

I. Al que sin violencia realice cópula con persona menor de quince años de edad;

II. ...

III. Al que sin violencia y con fines lascivos introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril en una persona menor de quince años de edad o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, sea cual fuere el sexo de la víctima.

Si se ejerciera violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentará hasta en una mitad.

Artículo 272. Se sancionará con pena de uno a seis años de prisión, el delito de incesto cuando los ascendientes tengan relaciones sexuales con sus descendientes, siempre y cuando estos últimos sean mayores de edad.

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

... (Se deroga)

... (Se deroga)

Cuando la víctima sea menor de edad, la conducta siempre será entendida como típica de violación.

Artículo 310. (Se deroga)

Artículo 316. ...

I. y II. ...

III. Cuando se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido;

IV. Cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie;

V. El activo sea un hombre superior en fuerza física y el pasivo una mujer o persona menor de dieciocho años;

VI. El homicidio y las lesiones se ocasionen en situaciones de violencia familiar; y

VII. Exista una situación de vulnerabilidad motivada por la condición física o mental o por discriminación.

...

Artículo 323. Al que prive de la vida a su ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, convivente, compañera o compañero civil, concubina o concubinario, adoptante o adoptado, con conocimiento de esa relación se le impondrá prisión de treinta a sesenta años.

Si faltare dicho conocimiento, se estará a la punibilidad prevista en el artículo 307, sin menoscabo de observar alguna circunstancia que agrave o atenúe la sanción a que se refieren los capítulos II y III anteriores.

Capítulo VFeminicidio

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

Artículo 343 Bis. Comete el delito violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica, a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil, concubinato, o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar.

A quien cometa el delito de violencia familiar se le impondrá de seis meses a cuatro años de prisión y perderá el derecho de pensión alimenticia. Asimismo, se le sujetará a tratamiento psicológico especializado.

Artículo 343 Ter. Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con seis meses a cuatro años de prisión al que realice cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de la persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona.

Artículo 365. (Se deroga)

Artículo 365 Bis. (Se deroga)

Capítulo III Ter Fraude Familiar

Artículo 390 Bis. A quien en detrimento de la sociedad conyugal o patrimonio común generado durante el matrimonio o el concubinato, oculte, transfiera o adquiera a nombre de terceros bienes, se le aplicará sanción de uno a cinco años de prisión y hasta trescientos días multa.

Artículo Segundo. Se **reforman** la fracción X del artículo 44, las fracciones I, VIII y IX del artículo 47 y las fracciones XXI y XXII del artículo 49; se adicionan el párrafo segundo al artículo 21, la fracción XI al artículo 44, pasando la actual XI a ser la XII del artículo 44, y las fracciones X, XI y XII al artículo 47, así como las fracciones XXIII a XXV al artículo 49 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

En los casos de feminicidio se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 325 del Código Penal Federal.

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

Artículo 44. ...

I. a IX. ...

X. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

XI. Realizar una página de Internet específica en la cual se encuentren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente, y

XII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 47. ...

I. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en:

a) Derechos humanos y género;

b) Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio;

c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;

d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.

II. a VII. ...

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

IX. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología,



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

X. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual;

XI. Crear una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.

La información integrada en esta base deberá ser resguardada y únicamente podrá ser utilizada para la confrontación de información genética entre cuerpos no identificados y personas desaparecidas, y

XII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 49. ...

I. a XX. ...

XXI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

XXII. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en:

a) Derechos humanos y género;

b) Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio;



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales; Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.

XXIII. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

XXIV. Elaborar y aplicar protocolos especializadas con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, y

XXV. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.

...

Artículo Tercero. Se **reforma** la fracción XXV y se **adiciona** una fracción XXVII, pasando la actual a ser fracción XXVIII, al artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XXIV. ...

XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos;

XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SENTIDO POSITIVO

lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia;

XXVII. Diseñar, actualizar y publicar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente; y

XXVIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo Cuarto. Se **reforman** las fracciones XV y XVI del artículo 5; y se **adicionan** las fracciones XVII, XVIII y XIX, pasando la actual XVII a convertirse en la fracción XX, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 5. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. a XIII. ...

XIV. Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se los solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Procuraduría, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría;

XV. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, policías federales ministeriales y en general al personal que atiende a víctimas de delitos, a través de programas y cursos permanentes en:

a) Derechos humanos y género;



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA,
EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE
LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
SENTIDO POSITIVO

b) La aplicación de la perspectiva de género en la debida diligencia; la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia de género y feminicidios;

c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;

d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres;

e) Los que se consideren pertinentes para la debida investigación y persecución de los delitos que son cometidos contra niñas y mujeres;

XVI. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de niñas y mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos en caso de homicidio o feminicidio, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

XVII. Elaborar y aplicar protocolos de investigación de delitos con perspectiva de género, primordialmente para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de feminicidio, contra la libertad y normal desarrollo psicosexual, la trata de personas y la discriminación.

XVIII. Crear una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de niñas y mujeres desaparecidas a nivel nacional; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.

La información integrada en esta base deberá ser resguardada y únicamente podrá ser utilizada para la confrontación de información genética entre cuerpos no identificados y personas desaparecidas;



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE JUSTICIA,
EN RELACIÓN CON LA MINUTA CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE
LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
SENTIDO POSITIVO

XIX. Realizar las funciones que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables respecto de la constitución y administración de fondos que le competan, y

XX. Las demás que prevean otras disposiciones legales.

Transitorios

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

Segundo. Las acciones que en su caso deba efectuar la Procuraduría General de la República se realizarán de conformidad a lo establecido por el artículo **sexto transitorio** de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.



DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCIÓN E) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
PRESIDENCIA			
DIP. VICTOR HUMBERTO BENITEZ TREVIÑO			
SECRETARIA			
DIP. SERGIO LOBATO GARCIA			
DIP. MIGUEL ERNESTO POMPA CORELLA			
DIP. OSCAR MARTIN ARCE PANIAGUA			
DIP. EZEQUIEL RETIZ GUTIERREZ			
DIP. OLGA LUZ ESPINOSA MORALES			



DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCIÓN E) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

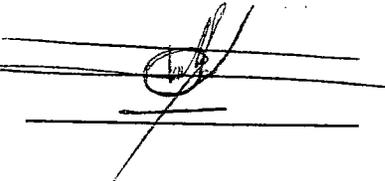
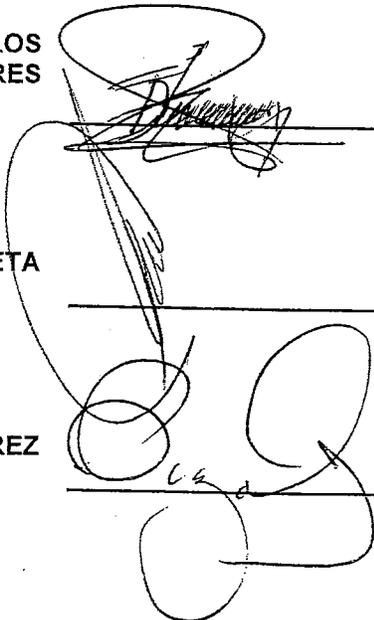
LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
DIP. EDUARDO LEDESMA ROMO	_____	_____	_____
INTEGRANTES			
DIP. JAIME AGUILAR ÁLVAREZ Y MAZARRASA	_____	_____	_____
DIP. MA. DE JESÚS AGUIRRE MALDONADO	_____	_____	_____
DIP. LUIS CARLOS CAMPOS VILLEGAS	_____	_____	_____
DIP. NANCY GONZÁLEZ ULLOA	_____	_____	_____
DIP. MERCEDES DEL CAMPO VICENTE. GUILLEN	_____	_____	_____
DIP. CUAUHTÉMOC GUTIERREZ DE LA TORRE	_____	_____	_____



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCIÓN E) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
DIP. ELVIA HERNANDEZ GARCIA (LICENCIA)	_____	_____	_____
DIP. GREGORIO HURTADO LIEJA	_____	_____	_____
DIP. ISRAEL MADRIGAL CEJA.		_____	_____
DIP. SONIA MENDOZA DIAZ	_____	_____	_____
DIP. DOLORES DE LOS ÁNGELES NAZARES JERÓNIMO		_____	_____
DIP. MARIA ANTONIETA PÉREZ REYES	_____	_____	_____
DIP. RODRIGO PÉREZ ALONSO GONZÁLEZ	_____	_____	_____



DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCIÓN E) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

NOMBRE

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCION

DIP. NORMA LETICIA
SALAZAR VÁZQUEZ

DIP. CUAUHTÉMOC
SALGADO ROMERO

DIP. MIGUEL ANGEL
TERRON MENDOZA

DIP. ENOÉ MARGARITA
URANGA MUÑOZ

DIP. ALMA CAROLINA
VIGGIANO AUSTRIA

DIP. PEDRO VAZQUEZ
GONZÁLEZ

DIP. J. EDUARDO YAÑEZ
MONTAÑO

DIP. ARTURO ZAMORA
JIMÉNEZ.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXI Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Mary Telma Guajardo Villarreal, PRD, presidenta; Francisco Rojas Gutiérrez, PRI; Carlos Alberto Pérez Cuevas, PAN; Juan José Guerra Abud, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Jorge Antonio Kahwagi Macari, NUEVA ALIANZA; Pedro Jiménez León, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Presidente, Guadalupe Acosta Naranjo; vicepresidentes, Balfre Vargas Cortez, PRD; Jesús María Rodríguez Hernández, PRI; Bonifacio Herrera Rivera, PAN; secretarios, Guadalupe Pérez Domínguez, PRI; Gloria Romero León, PAN; Martín García Avilés, PRD; Mariano Quihuis Fragoso, PVEM; Herón Agustín Escobar García, PT; Laura Arizmedi Campos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Cora Cecilia Pinedo Alonso, NUEVA ALIANZA.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ECONOMÍA, Y DE FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE CONCIERNE AL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA

Honorable Asamblea

A las Comisiones Unidas de Fomento Cooperativo y Economía Social y de Economía de la H. Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen; les fue turnada la Minuta que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 68, 67, 69, 80, 81, 82, 84, 85, 157, 176, 177, 180, 182, 215 y 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente Dictamen de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social; que contiene proyecto de decreto por la que se expide Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía, a partir del siguiente:

Procedimiento de Trabajo

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, encargada del análisis y dictamen de las Minuta en comento, desarrollo su trabajo de estudio, discusión y valoración conforme al procedimiento que a continuación se describe:

1. En el apartado de “*Antecedentes del Procedimiento*”, se deja constancia de los trámites del proceso legislativo, la presentación de las Iniciativas, su proceso dictamen y discusión en la Cámara de Origen, así como las acciones realizadas por las comisiones dictaminadoras.
2. En el apartado “*Contenido de la Minuta*” se destacan los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema y se reproducen en términos generales, los objetivos y la descripción de las propuestas en estudio.
3. En el apartado de “*Consideraciones*” se expresan los argumentos de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, así como las actividades de análisis y valoración realizadas por esta Comisión con el fin de tener mayores elementos para la dictaminación.
4. Finalmente, se presenta el texto normativo y régimen transitorio del Proyecto de Decreto.

Antecedentes

1. Con fecha 14 de septiembre de 2010, el Senador René Arce presentó la Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se crea la Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Séptimo Párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía.
2. Con esa misma fecha, la Mesa Directiva del H. Senado de la República turnó la Iniciativa en comento, a las Comisiones Unidas de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen; y con opinión de las Comisiones de Comercio y Fomento Industrial; y de Desarrollo Social.
3. Reunidos los integrantes de las Comisiones Unidas de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos, Segunda, discutieron y aprobaron el respectivo dictamen.
4. Seguido su trámite legislativo, en fecha 26 de abril de 2011, la iniciativa en referencia fue aprobada en el Pleno de la Cámara de Senadores y enviada como minuta a la Cámara de Diputados.
5. En fecha 27 de abril de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados resolvió turnar dicha minuta a las Comisiones Unidas de Economía y de Fomento Cooperativo y Economía Social, para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión.
6. Reunidos los integrantes de las Comisiones Unidas de Economía y de Fomento Cooperativo y Economía Social, discutieron y aprobaron el respectivo dictamen.
7. En sesión del pleno de la Cámara de Diputados de fecha 23 de noviembre de 2011, fue aprobado el proyecto de decreto en sus términos, ordenándose su remisión al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.
8. El Proyecto fue recibido por la Secretaría de Gobernación el 10 de diciembre de 2011, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta misma Secretaría remitió a la Cámara de origen el proyecto con las observaciones realizadas al proyecto.
9. Con fecha 1º de febrero de 2012 la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó a las Comisiones Unidas de Fomento Económico y Estudios Legislativos, Segunda, las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo Federal, para que conforme al artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estudie, analice y elabore el dictamen correspondiente.
10. Reunidos los integrantes de las Comisiones Unidas de Economía y de Fomento Cooperativo y Economía Social, discutieron y aprobaron el respectivo dictamen.
11. Seguido su trámite legislativo, en fecha 27 de marzo de 2011, la iniciativa en referencia fue aprobada en el Pleno de la Cámara de Senadores y enviada como minuta a la Cámara de Diputados.
12. En fecha 29 de marzo de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados resolvió turnar dicha minuta a las Comisiones Unidas de Fomento Cooperativo y Economía Social y de Economía, para dictamen.

Contenido de la minuta

- La iniciativa tiene por objeto establecer las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del sector social de la economía.
- Propone la creación del Instituto Nacional de la Economía Social y Solidaria como organismo público desconcentrado de la Secretaría de Economía.
- Propone crear el Congreso Nacional de Organismos del Sector de la Economía Social y Solidaria como el máximo órgano de representación del sector.
- Propone crear el Consejo Nacional de organismos del sector como órgano operativo y de coordinación
- Se crea el Programa de Fomento a la Economía Social y Solidaria para otorgar, administrar y fomentar créditos para proyectos de fortalecimiento y expansión de los organismos del sector.
- Propone la creación del Registro Nacional de las entidades del sector encargado de sistematizar la información y registro de los organismos del sector; así como sus respectivas integraciones.

Consideraciones

Primera. El proyecto de Ley, objeto del presente dictamen, refleja la voluntad de legisladores de distintos grupos parlamentarios que comparten la convicción de que nuestro país cuente con un marco jurídico que reconozca, fomente e impulse al Sector Social de la Economía como un motor de desarrollo y crecimiento económico.

El presente proyecto de Ley constituye un avance significativo en el impulso al desarrollo del país y busca establecer las condiciones para que los propios ciudadanos se organicen en las distintas formas asociativas del Sector Social de la Economía a fin de que contribuyan en el mejoramiento de sus condiciones de bienestar y calidad de vida, así como para satisfacción en conjunto de sus necesidades económicas.

Segunda. Desde 1983, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25, establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y el carácter mixto de la economía, integrada por tres sectores: público, privado y social, dejando explícitamente señalado en su párrafo tercero que al *“desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”*.

El mismo artículo constitucional en su párrafo séptimo establece la responsabilidad del Estado para impulsar al Sector Social de la Economía al señalar: *“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social...”*

Tercera. Este sector, como lo señala el mismo artículo 25 de la Constitución, se encuentra conformado por una diversidad de formas asociativas: *“ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”*.

Cada una de estas formas asociativas cuenta con su respectivo estatuto jurídico y con sus propias organizaciones representativas, no obstante se advierte una necesidad que es común para todas ellas, la de un marco legal que facilite la organización y expansión del sector.

Así mismo, en las legislaciones locales de cada entidad se han establecido leyes de fomento a las diversas formas asociativas del Sector Social de la Economía, sin reconocer explícitamente el término y pertenencia de las organizaciones al mismo sector, generando con ello poca o nula claridad de los objetivos de este sector de la economía y restándole eficacia a las distintas normas.

En virtud de lo anterior, los integrantes de las Comisiones Unidas revisoras de la Iniciativa en estudio, coinciden en la necesidad de establecer una Ley marco de la economía social y solidaria que estructure en forma coherente y oriente las políticas públicas de fomento al Sector Social de la Economía al que se refiere el artículo 25 de la Constitución, así como buscar los medios para mejorar la armonización de la legislación federal y estatal que regula las distintas formas asociativas que integran el sector.

Cuarta. En los últimos años se han generado propuestas legislativas en aras de construir un marco legal del Sector Social de la Economía de nuestro país, las cuales concluyeron su proceso legislativo sin llegar a convertirse en Ley. Sin embargo, tanto el autor de la iniciativa como los integrantes de las Comisiones dictaminadoras, las han retomado como un antecedente y base de la presente propuesta, entre ellas se encuentran las Iniciativas de los siguientes legisladores:

- La del diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional durante la LVII legislatura, cuyo proyecto consistía en crear la Ley Reglamentaria del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía y que en palabras del legislador pretendía *“lograr un marco de organización, fomento y desarrollo para la economía social y solidaria”*.
- La del diputado Antonio Sánchez Díaz de Rivera integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional durante la LX Legislatura, en la cual propuso un proyecto de Ley General de la Economía Social y Solidaria Reglamentaria del Artículo 25 Constitucional, planteando la *“necesidad de incorporar en nuestro sistema normativo una Ley Reglamentaria del Sector Social de la Economía”*.
- La del diputado José Manuel Agüero Tovar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional quien el pasado 30 de noviembre de 2010, cuyo proyecto consistía en crear la Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La del diputado Luis Felipe Eguía Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática quien el pasado 24 de marzo de 2011, presentó un proyecto el cual consistía en crear la Ley Federal de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere al Sector Social de la Economía y asimismo, reformaba el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La del diputado Víctor Hugo Círiga Vásquez, quien el pasado 7 de abril de 2011, presentó un proyecto el cual consistía en crear la Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al sector social de la economía.

Quinta. Estas Comisiones estiman procedente el presente proyecto de Decreto toda vez que, responde a las necesidades de los grupos sociales de organizarse para satisfacer sus necesidades materiales comunes, sin que con ello se reste responsabilidad al Estado para que implemente acciones, programas y estrategias a fin de lograr que las personas gocen de las garantías constitucionales de manera efectiva o que el sector privado deje de realizar tareas como la inversión y generación de empleo.

Sexta. Los miembros de estas comisiones dictaminadoras estiman viable y apremiante la aprobación del proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía, toda vez que concuerdan en la necesidad de impulsar un nuevo marco jurídico que permita al sector cooperativo consolidarse como una importante palanca de desarrollo económico del país.

Por lo anteriormente expuesto, los legisladores miembros de esta Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social que suscribe; con fundamento en lo previsto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente

Proyecto de decreto que expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía

Artículo Único. Se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía.

Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía

Título I Disposiciones Generales

Artículo 1o. La presente Ley es reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo concerniente al Sector Social de la Economía.

La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y se aplicará sin perjuicio de otras disposiciones que dicten los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y de las Entidades Federativas, así como municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 2o. La presente Ley tiene por objeto:

I. Establecer mecanismos para facilitar la organización y la expansión de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía y la responsabilidad del fomento e impulso por parte del Estado.

II. Definir las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a

la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

Artículo 3o. El Sector Social de la Economía es el sector de la economía a que hace mención el párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se integra por el conjunto de organizaciones sociales en los términos que establece la presente Ley.

Artículo 4o. El Sector Social de la Economía estará integrado por las siguientes formas de organización social:

I. Ejidos;

II. Comunidades;

III. Organizaciones de trabajadores;

IV. Sociedades Cooperativas;

V. Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y

VI. En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Artículo 5o. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I. Sector, al Sector Social de la Economía a que hace mención el párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Organismos del Sector, a las organizaciones, empresas y sociedades del Sector Social de la Economía;

III. Secretaría, a la Secretaría de Economía;

IV. Instituto, al Instituto Nacional de la Economía Social;

V. Congreso Nacional, al Congreso Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía;

VI. Consejo Nacional, al Consejo Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía;

VII. Asociados, en singular o plural, a las personas que participan en el capital social de los Organismos del Sector;

VIII. Organismos de Integración, en singular o plural, a organismos de representación de segundo o grados superiores del Sector;

IX. Programa, al Programa de Fomento a la Economía Social;

X. Registro, al Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía;

XI. Actividad Económica, cualquier proceso mediante el cual se obtienen productos, bienes o servicios socialmente necesarios, en cualquiera de sus fases de producción, distribución o consumo, y en cualquier de los sectores primario, secundario o terciario.

XII. Organismo de segundo grado, en singular o plural a los organismos de integración en los que se integren los organismos del sector;

XIII. Organismo de tercer grado, en singular o plural a los organismos de integración en los que se integren los organismos del sector de segundo grado, y

XIV. Organismo de cuarto grado, en singular o plural a los organismos de integración en los que se integren los organismos del sector de tercer grado;

Artículo 6o. El Estado apoyará e impulsará a los Organismos del Sector bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público, y conforme al uso, en beneficio general, de los recursos productivos que tendrán la obligación de proteger y conservar, preservando el medio ambiente.

Artículo 7o. Los Organismos del Sector legalmente constituidos podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta Ley, en estricta observancia de los valores, principios y prácticas señalados en los artículos 9, 10 y 11 de la misma.

Artículo 8o. Son fines del Sector Social de la Economía:

I. Promover el desarrollo integral del ser humano;

II. Contribuir al desarrollo socioeconómico del país, participando en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios;

III. Fomentar la educación y formación impulsando prácticas que consoliden una cultura solidaria, creativa y emprendedora;

IV. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa;

V. Participar en el diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, en términos de la legislación aplicable;

VI. Facilitar a los Asociados de los Organismos del Sector la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna.

Artículo 9o. Los Organismos del Sector tomarán en cuenta en su organización interna, los siguientes principios:

I. Autonomía e independencia del ámbito político y religioso;

II. Régimen democrático participativo;

III. Forma autogestionaria de trabajo;

IV Interés por la comunidad;

Artículo 10. Los Organismos del Sector orientarán su actuación en los siguientes valores:

I. Ayuda mutua;

II. Democracia;

III. Equidad;

IV. Honestidad;

V. Igualdad;

VI. Justicia;

VII. Pluralidad;

VIII. Responsabilidad compartida;

IX. Solidaridad;

X. Subsidiariedad, y

XI. Transparencia

Artículo 11. Los Organismos del Sector realizarán sus actividades conforme a las leyes que regulen su naturaleza jurídica específica, sus estatutos sociales y de acuerdo con las siguientes prácticas:

I. Preeminencia del ser humano y su trabajo sobre el capital;

II. Afiliación y retiro voluntario;

III. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora;

IV. Trabajo en beneficio mutuo y de la comunidad;

V. Propiedad social o paritaria de los medios de producción;

VI. Participación económica de los Asociados en justicia y equidad;

VII. Reconocimiento del derecho a afiliarse como Asociado a las personas que presten servicios personales en los Organismos del Sector, sobre la base de su capacitación en los principios y valores del Sector, y el cumplimiento de los requisitos que establezcan sus bases constitutivas;

VIII. Destino de excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus Asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo del Organismo del Sector;

IX. Educación, formación y capacitación técnico administrativa permanente y continua para los Asociados;

X. Promoción de la cultura solidaria y de la protección del medio ambiente entre sus Asociados y la comunidad;

XI. Información periódica de sus estados financieros y de resultados a todos y cada uno de sus Asociados, a través de los informes a sus órganos de dirección, administración y vigilancia, así como libre acceso a la información respectiva para los mismos;

XII. Integración y colaboración con otros Organismos del Sector, y

XIII. Compromiso solidario con las comunidades donde desarrollan su actividad.

Artículo 12. En lo no previsto por la presente Ley se aplicará supletoriamente:

I. La legislación específica de las distintas figuras en que se constituyan los Organismos del Sector;

II. En su caso la Legislación Civil Federal, y

III. Los usos y prácticas imperantes entre los Organismos del Sector.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Economía, interpretará para efectos administrativos los preceptos de la presente Ley.

Título II De la Estructura del Sector Social de la Economía

Capítulo I Del Instituto

Artículo 13. Se crea el Instituto Nacional de la Economía Social como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el cual contará con autonomía técnica, operativa y de gestión en los términos establecidos en esta Ley.

El Instituto tiene como objeto instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía, con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares de desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos del sector.

Artículo 14. El Instituto tendrá como funciones las siguientes:

I. Instrumentar la Política Nacional de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía;

II. Propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del Sector, mediante el establecimiento del Programa de Fomento a la Economía Social;

III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley;

IV. Formular y ejecutar programas y proyectos de apoyo público a la promoción, fomento y desarrollo del Sector;

V. Participar en la elaboración, consecución y verificación del Plan Nacional de Desarrollo, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables a las actividades económicas que desarrollen los Organismos del Sector;

VI. Ser órgano consultivo del Estado en la formulación de políticas relativas al Sector, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables a las actividades económicas que desarrollen los Organismos del Sector;

VII. Establecer en colaboración con el Consejo Nacional un modelo de supervisión a los Organismos del Sector, salvo aquellos casos en los que las Leyes en sectores específicos dispongan algún tipo de supervisión especial a los Organismos del Sector, tomando en cuenta su propio balance social;

VIII. Llevar a cabo estudios e investigaciones y elaborar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de los Organismos del Sector y de su entorno, para el mejor cumplimiento de su objeto;

IX. Promover la consolidación empresarial y el desarrollo organizacional de las diversas formas asociativas que integran el Sector, para lo cual establecerá un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada, mediante la firma de convenios de coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal, así como con dependencias de las Entidades Federativas y Municipios;

X. Promover en el ámbito nacional e internacional los bienes y servicios producidos por los Organismos del Sector, siempre la legislación específica en la materia de cada Organismo del Sector se los permita;

XI. Promover la creación de Organismos de Integración del Sector de conformidad por lo dispuesto en las leyes específicas para cada una de las formas asociativas que los integran;

XII. Promover y apoyar la creación de Organismos del Sector que se constituyan y operen conforme a las Leyes que regulan sus materias específicas, para la prestación de servicios financieros al mismo Sector;

XIII. Difundir los valores, principios y fines del Sector, así como sus principales logros empresariales y asociativos;

XIV. Elaborar y mantener actualizado el catálogo de los diferentes tipos de Organismos del Sector, teniendo en cuenta los principios, valores y fines establecidos en la presente Ley;

XV. Establecer y mantener actualizado el Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía;

XVI. Establecer un Observatorio del Sector Social de la Economía, que sirva como herramienta para la sistematización de las experiencias nacionales del Sector;

XVII. Definir las distintas regiones geoeconómicas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, y

XVIII. Las demás que señale su Reglamento Interno.

Artículo 15. El Instituto contará con los siguientes recursos para el cumplimiento de su objeto:

I. Los recursos que se le asignen a través de la Secretaría en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y

II. Los subsidios, donaciones y legados que reciba a través de la Secretaría de personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los cuales de ninguna manera podrán implicar condiciones contrarias a su objeto conforme lo establece la Ley.

Artículo 16. Para la consecución de su objeto y para el ejercicio de sus atribuciones el Instituto se integrará de los órganos siguientes:

I. Un Consejo Consultivo, integrado por el Director General, seis consejeros electos con carácter honorífico por el Congreso Nacional y diez consejeros designados por el Secretario de Economía;

II. Un Director General, designado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de Economía, y

III. Las instancias, unidades administrativas y servidores públicos necesarios para la consecución de su objeto.

Artículo 17. El Consejo Consultivo sesionara por lo menos cada tres meses y tomará sus acuerdos, recomendaciones y resoluciones por voto de mayoría. Podrá sesionar de manera extraordinaria cuando la situación así lo amerite según lo establezca el Reglamento del Instituto. El Consejo Consultivo sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros.

Son atribuciones indelegables del Consejo Consultivo:

I. Opinar sobre el programa anual de actividades del Instituto;

II. Opinar y recomendar sobre el Informe de Labores Anual que presente el Director General del Instituto;

III. Opinar el Anteproyecto de Presupuesto que emitirá el Instituto a través de la Secretaría;

IV. Opinar y sugerir sobre los programas y acciones de fomento a la actividad económica del Sector que realizará el Instituto, y

V. Las demás que señale el Reglamento del Instituto.

Artículo 18. El Director General, tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal del Instituto;

- II. Elaborar el programa anual de actividades del Instituto;
- III. Elaborar, proponer y someter a consideración del Secretario de Economía, para su aprobación, los programas y acciones de fomento a la actividad económica del Sector;
- IV. Presentar un informe anual de actividades, y
- V. Las demás que señale el Reglamento del Instituto.

Artículo 19. El Instituto contará con delegaciones regionales en términos del Acuerdo que emita el Secretario de Economía, y en su caso atenderán a los Organismos del Sector de las distintas regiones geoeconómicas.

Los titulares de las delegaciones tendrán las atribuciones que determine el Estatuto Orgánico del mismo.

Artículo 20. Las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo II Del Congreso y Consejo Nacional

Artículo 21. El Congreso Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía es el máximo órgano de representación del Sector, y estará conformado de acuerdo a los siguientes criterios y su propio reglamento interno:

- I. Dos congresistas de cada uno de los Organismos del Sector de segundo, tercer y cuarto grado, que estén dentro del Registro nacional.
- II. Cien congresistas electos en asambleas regionales, convocadas y desarrolladas por el Instituto, con base a las distintas regiones geoeconómicas que establezca el Instituto con base a sus atribuciones; así como los respectivos Organismos de Integración registrados..

Artículo 22. Son funciones del Congreso Nacional:

- I. Fomentar y difundir los principios, valores y fines del Sector;
- II. Promover la integración de los componentes del Sector;
- III. Emitir de manera conjunta y/o con la anuencia de los Organismos de Integración que, conforme al asunto, deban conocer del tema, posicionamientos con respecto a las problemáticas que afecten al Sector;
- IV. Aprobar sus propios estatutos y reglamentos internos;
- V. Elegir a través de su pleno y en apego a su reglamento interno, a los representantes propietarios y suplentes, ante el Instituto, así como a los consejeros del Consejo Nacional, y

VI. Las demás que establezca su reglamento interno, que no contravengan las disposiciones de esta Ley.

Artículo 23. El Congreso Nacional se convocará cada tres años de manera ordinaria, pudiendo realizarse convocatoria extraordinaria cuando exista acuerdo de dos terceras partes de los miembros de la Junta Directiva del Consejo Nacional.

Artículo 24. El Consejo Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía es un órgano operativo y de coordinación del Congreso Nacional y desarrollará las actividades de apoyo al Sector.

Artículo 25. Son funciones y atribuciones del Consejo Nacional:

I. Convocar las sesiones del Congreso Nacional;

II. Servir como Organismo de coordinación, discusión y exposición de todos los asuntos de interés para el Sector, debiendo para ello tomar en cuenta la opinión de aquellos Organismos de Integración que, conforme a su actividad, les corresponda conocer de dichos asuntos;

III. Apoyar en la gestoría a favor de los Organismos del Sector en trámites ante cualquier instancia pública o privada;

IV. Brindar en coordinación con el Instituto y las dependencias correspondientes de la Administración Pública Federal, de los tres órdenes de gobierno, capacitación y asesoría a los Organismos del Sector en actividades agrícolas, ganaderas, silvícola, pecuarias, pesqueras y las demás de explotación y aprovechamiento de recursos naturales, así como para la transformación y comercialización de productos;

V. Participar en la elaboración, consecución y verificación del Plan Nacional de Desarrollo, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables a las actividades económicas que desarrollen los Organismos de Sector;

VI. Promover la creación de Organismos de integración, considerando los lineamientos que señalen las leyes respectivas;

VII. Promover y apoyar la creación de Organismos del Sector que se constituyan y operen conforme a las Leyes que regulan sus materias específicas, para la prestación de servicios financieros al mismo Sector; y

VIII. Las demás que establezca su reglamento interno, que no contravengan las disposiciones de esta Ley.

Artículo 26. El Consejo Nacional será conformado por 15 Consejeros electos por un periodo de tres años por el pleno del Congreso Nacional, los cuales no podrán ser reelectos para el periodo inmediato y estando impedidos para ser representantes ante el Instituto al mismo tiempo de su encargo en el Consejo Nacional.

Artículo 27. El Consejo Nacional tendrá la estructura organizativa más conveniente para el cumplimiento de sus objetivos, pero deberá contar, al menos, con los siguientes órganos:

I. Junta Directiva;

II. Órgano de Vigilancia, y

III. Área especializada en educación y capacitación en economía social de acuerdo a lo que establezca su reglamento interno.

Artículo 28. La Junta Directiva será el órgano responsable de la dirección y coordinación de las actividades del Consejo Nacional, así como de su representante legal.

Se conformará como lo establezca el reglamento interno del Consejo Nacional y entre sus atribuciones estarán:

I. Designar al Secretario Ejecutivo;

II. Nombrar a sus representantes ante el Registro Nacional;

III. Ejecutar sus acuerdos y decisiones;

IV. Elaborar el presupuesto y los programas de trabajo; y

V. Presentar al Congreso Nacional los estados financieros y los informes de su actuación para su aprobación.

Artículo 29. El Órgano de Vigilancia tendrá las atribuciones de fiscalizar la adecuada administración de los recursos patrimoniales del Consejo.

Artículo 30. El Congreso Nacional y el Consejo Nacional se financiarán con las aportaciones económicas de los Organismos de Integración y de las cuotas por los servicios otorgados a los Organismos del Sector.

Además, estos órganos podrán recibir donaciones, subsidios, herencias, legados y recursos análogos que reciban de personas físicas y morales, públicas o privadas, nacionales o internacionales destinados a incrementar su patrimonio.

Capítulo III De los Organismos de Integración

Artículo 31. Los Organismos del Sector podrán asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines, en Organismos de Integración de segundo, tercer o cuarto grado.

Aquellos de índole económica no necesariamente serán especializados en determinado ramo o actividad económica.

Los requisitos y procedimientos para constituir Organismos de Integración de cualquier grado serán los establecidos por las leyes específicas que corresponda a cada una de las formas asociativas de los Organismos del Sector y en las leyes de materia civil aplicables.

Artículo 32. Los Organismos de Integración de segundo grado podrán agruparse en Organismos de tercer grado y cuarto grado, de índole nacional o sectorial, con el propósito de orientar procesos de desarrollo del movimiento y unificar acciones de defensa y representación nacional o internacional.

Artículo 33. Los Organismos de Integración de tercer grado y cuarto grado deberán precisar claramente en sus estatutos su jurisdicción, así como los sectores económicos o las formas asociativas o solidarias que representan.

Artículo 34. Los Organismos de Integración ejercerán de pleno derecho la representación y defensa de los derechos e intereses de sus Asociados y de la rama de la actividad económica en que actúan, así como de los beneficios y preferencias que concede esta y demás leyes específicas a los Organismos del Sector.

Podrán prestar u obtener en común servicios profesionales y técnicos de asesoría, apoyo financiero, asistencia técnica, educación, capacitación e investigación científica y tecnológica

Artículo 35. Los Organismos de Integración de segundo, tercer y cuarto grado deberán inscribirse en el Registro, a fin de que le sea reconocida su representatividad.

Capítulo IV Del Registro

Artículo 36. El Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía, es el instrumento público encargado de la sistematización de la información y registro de los Organismos del Sector.

Artículo 37. Los Organismos del Sector si desean acogerse a los beneficios y prerrogativas de los programas a que se refiere la presente Ley, además de constituirse y realizar su registro conforme lo establezcan las leyes específicas que los regulan según su naturaleza, podrán solicitar su inscripción ante el Registro, conforme a las disposiciones marcadas en el Reglamento del mismo.

Artículo 38. El Registro dependerá del Instituto de conformidad con su reglamento y será el encargado de llevar las inscripciones de los Organismos del Sector legalmente constituidos.

La Secretaría de Economía, a través del Instituto constituirá el Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía, conformado por los asientos registrales siguientes:

- I. La denominación social;
- II. El domicilio social, y
- III. Los Estatutos Sociales.

La información del Registro se integrara de manera económica, electrónica y simplificada; siendo el Instituto responsable de su elaboración, resguardo y actualización; pudiendo complementarse para reducir costos, con la información que la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Registro Público del Comercio, así como las demás dependencias públicas que cuenten con información relativa a los organismos del sector, en estricto apego a sus atribuciones conferidas por su legislación específica le proporcione, para la integración del mismo.

Artículo 39. El Registro será público, por lo que cualquier ciudadano podrá solicitar información, en cumplimiento con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 40. El Instituto publicará anualmente un compendio de información básica sobre los Organismos del Sector registrados, así como su capacidad y cobertura de servicios.

Título III De los Organismos del Sector

Capítulo I Del Funcionamiento de los Organismos del Sector

Artículo 41. Se reconocerá el carácter de Organismo del Sector a todas aquellas organizaciones que hayan cumplido con los ordenamientos de la ley respectiva según su naturaleza para su constitución y registro, y además reúnan los siguientes requisitos:

- I. La aceptación y respeto de los principios, valores y prácticas enunciados en los artículos 9, 10 y 11 de la presente Ley;
- II. Estar considerado en alguna de las categorías del catalogo de Organismos del Sector, elaborado por el Instituto; y
- III. Estar inscrito en el Registro en los términos de la presente Ley y del reglamento respectivo.

Artículo 42. Los Organismos del Sector; siempre que la legislación específica en la materia de la actividad económica que desarrollen, su objeto social y su naturaleza legal se los permita, podrán desarrollar las siguientes actividades económicas:

- I. Producción, prestación y comercialización de bienes y servicios;
- II. Explotación de bienes propiedad de la nación, así como prestación de servicios públicos, siempre y cuando obtengan los permisos o concesiones respectivos;
- III. De educación, salud, gremiales, deportivas, recreacionales, culturales y sociales en beneficio de los socios y la comunidad;
- IV. De servicios financieros de seguros, crédito, ahorro y préstamo; y
- V. Todas las actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En el caso de las actividades de ahorro y préstamo a que se refiriere la fracción IV de este artículo, deberá observarse y dar estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito. En cuanto a los servicios de seguro deberá obtenerse las autorizaciones o registros previstos en la ley de la materia.

Los Organismos del Sector les estará prohibido realizar actividades de proselitismo partidista y político-electoral.

Artículo 43. Los Organismos del Sector adoptarán la estructura interna que señale la legislación específica de cada una de las formas asociativas y sus propios estatutos, y que más se adecue a sus necesidades, debiendo contar al menos con los siguientes:

- I. Un Órgano de Dirección, Asamblea General, u otra figura similar;
- II. Un Órgano o Consejo de Administración, Comisario, Gerente, Director General, o figura similar, y
- III. Un Órgano o Consejo de Vigilancia y Control Interno;

Los miembros de los Órganos encargados de la administración, la vigilancia y el control interno serán designados y podrán ser removidos por decisión de la mayoría del Órgano de Dirección o Asamblea General, de conformidad con sus propios estatutos

Capítulo II De los Derechos y Obligaciones de los Organismos del Sector

Artículo 44. Sin perjuicio de los derechos y prerrogativas que establecen las leyes relativas a las distintas formas asociativas, se reconocen a los Organismos del Sector los siguientes derechos:

- I. Ser sujetos de fomento y apoyo a sus actividades económicas por parte del Estado;
- II. Gozar de autonomía en cuanto a su régimen interno;
- III. Constituir sus órganos representativos;
- IV. Realizar observaciones y propuestas al Instituto en relación con las políticas, programas y acciones de fomento y apoyo de sus actividades;
- V. Solicitar y recibir información sobre el estado que guarden las gestiones que hubieren realizado ante las dependencias del gobierno;
- VI. Recibir asesoría, asistencia técnica y capacitación por parte de las autoridades competentes de acuerdo a la presente Ley;
- VII. Celebrar contratos, actos, operaciones y acuerdos entre sí o con empresas del sector privado y con el sector público, siempre que fueren necesarios o convenientes a sus fines y objeto social, y
- VIII. Los organismos del sector de segundo, tercer y cuarto grado podrán elegir a los congresistas que participaran en el Congreso Nacional.

Artículo 45. Los Organismos del Sector tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir y hacer cumplir los principios, valores y prácticas consagrados en la presente Ley;
- II. Constituir fondos y reservas colectivos e irrepartibles destinados a cubrir pérdidas eventuales y a financiar servicios sociales en beneficio de sus Asociados y de la comunidad, con porcentajes de los excedentes o beneficios percibidos en sus actividades económicas.

En todo caso los fondos mínimos obligatorios serán de reserva, de previsión social y de educación en economía social. Los reglamentos internos definirán los porcentajes, reglas de operación y montos requeridos, y sin detrimento de otros fondos que establezcan las leyes específicas;

III. Utilizar los beneficios que consagra la presente Ley para los fines con que fueron autorizados;

IV. Conservar la documentación que demuestre el otorgamiento y uso de apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de para los fines de sus actividades económicas;

V. Informar al Instituto anualmente o en los casos que les sea requerido, sobre el ejercicio de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento;

VI. Proporcionar la información que les sea requerida por el Instituto y demás autoridades competentes sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, patrimonio, operación administrativa y financiera, estados financieros y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;

VII. Cumplir en tiempo y forma con las normas de las recuperaciones financieras establecidas por el Instituto;

VIII. Acatar las disposiciones, recomendaciones y sanciones administrativas que emita o disponga el Instituto y demás autoridades competentes;

IX. Los Organismos del Sector deberán fomentar y difundir los principios, valores y prácticas de la economía social, formular y promover la implementación, en coordinación con las autoridades competentes, de estrategias, planes y programas que impulsen el desarrollo del Sector, así como ejercer cualquier actividad lícita en beneficio de sus Asociados y la comunidad;

X. Los Organismos del Sector realizarán programas de planeación estratégica para su desarrollo progresivo, elaborarán informes sobre servicios y beneficios económicos, educativos y sociales prestados en su ejercicio a sus Asociados y a la comunidad.

XI. Promover la profesionalización y capacitación de sus Asociados;

XII. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios;

XIII. Cumplir con las obligaciones derivadas de los convenios suscritos con el Instituto;

XIV. Informar a sus Asociados a través de su Asamblea General u Órgano de Dirección sobre los servicios y beneficios económicos, educativos y sociales prestados en el respectivo ejercicio, así como de sus estados financieros;

XV. Inscribirse al Registro, así como notificar al mismo de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de dirección, administración y vigilancia en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;

XVI. En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otros Organismos del Sector que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro. El Organismo del Sector que se disuelva tendrá la facultad de elegir a quién transmitirá dichos bienes;

XVII. Contribuir al desarrollo socioeconómico nacional;

XVIII. Las demás que señale la presente Ley y leyes aplicables.

Capítulo III Del Fomento y Financiamiento de los Organismos del Sector

Artículo 46. La Secretaría creará el Programa de Fomento a la Economía Social, cuyo objeto será atender iniciativas productivas del Sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de Organismos del Sector y la participación en esquemas de financiamiento social.

El Programa operará con recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los recursos derivados de los convenios que se establezcan con las Entidades Federativas y Municipios.

La operación del Programa se sujetará a las Reglas de Operación que al efecto emita la Secretaría.

Artículo 47. Los Organismos del Sector no podrán recibir los apoyos y estímulos públicos previstos en esta Ley cuando incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Exista entre sus administradores o representantes y los servidores públicos encargados de otorgar o autorizar los apoyos y estímulos públicos; relaciones de interés o parentesco por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado, o sean cónyuges, y

II. Contraten con recursos públicos a personas con nexos de parentesco con los directivos de la organización, ya sea por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado.

Artículo 48. Los Organismos del Sector que con fines de fomento reciban apoyos y estímulos públicos, deberán sujetarse a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en la materia. Además, deberán llevar a cabo sus operaciones conforme a las disposiciones fiscales vigentes en el territorio nacional.

Artículo 49. Tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y a las demás disposiciones legales que le resulten aplicables.

Cuando dichas empresas se encuentren en proceso de desincorporación, las autoridades competentes deberán tomar en cuenta a los trabajadores, a través de las organizaciones o empresas del sector ya existentes o las que sean constituidas para tal efecto, para ser considerados en la transferencia de los bienes de estas.

Artículo 50. En los casos en los cuales las empresas de carácter privado presenten conflictos obrero-patronales calificados como irreconciliables, las autoridades competentes deberán tomar en cuenta a los trabajadores, a través de las organizaciones o empresas del sector ya existentes o las

que sean constituidas para tal efecto, para ser considerados en la transferencia de los bienes de la empresa en cuestión, a fin de que dichas empresas continúen operando con eficiencia y rentabilidad.

Lo anterior, de conformidad y con absoluto respeto a lo que dispongan las leyes laborales y mercantiles en la materia.

Artículo 51. A fin de dar cumplimiento a las disposiciones previstas por los artículos 49 y 50, el Instituto, conforme a sus facultades, brindará asesoría, capacitación y financiamiento de acuerdo sus posibilidades presupuestarias.

Capítulo IV De la Evaluación de la Política de Economía Social y del Desempeño de sus Organismos del Sector

Artículo 52. La evaluación periódica del cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los Organismos del Sector estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, conforme la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 53. Para la evaluación se deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y servicios para medir su cobertura e impacto.

Artículo 54. El proceso de evaluación de la Política de Economía Social, se realizará cada tres años.

Artículo 55. Los resultados de las evaluaciones, serán entregados a la Secretaría de Economía, al Instituto, al Consejo Nacional, a la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la Comisión de Fomento Económico de la Cámara de Senadores y puestos a la disposición del público en general a través de las páginas Web de esas instancias.

Artículo 56. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Instituto podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público.

Capítulo V Sanciones

Artículo 57. Los Organismos del Sector serán sancionados cuando a juicio del Instituto según disponga su reglamento, violen las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 58. El Instituto podrá imponer sanciones administrativas, en los términos previstos por el Reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal, a los Organismos y sus administradores que simulando estar constituidos como Organismos del Sector gocen o pretendan gozar de los beneficios y prerrogativas por esta Ley.”

Transitorios

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

Segundo. La convocatoria y asuntos relativos a la celebración de las asambleas regionales de los Organismos del Sector, será efectuada por la Secretaría a través de sus delegaciones estatales en un plazo no mayor de seis meses después de la publicación de la presente Ley en el Diario Oficial de la Federación. Una vez realizadas las asambleas regionales, la Secretaría deberá convocar a la Instalación del Congreso Nacional.

El Congreso Nacional Constituyente deberá elegir tan pronto como se instituya, a sus Representantes permanentes ante el Consejo Consultivo del Instituto, así como elaborar su plan de trabajo y su reglamento interno en un plazo no mayor a seis meses después de haber quedado legalmente constituido.

El Congreso Nacional Constituyente tendrá treinta y seis meses a partir del momento de su constitución para convocar a la constitución y la elección democrática del Consejo Nacional.

Tercero. El Instituto deberá quedar constituido, instalado y reglamentado en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, asumiendo las funciones e integrándose con los recursos financieros, materiales y humanos que actualmente están asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

El personal que, en virtud de esta Ley pase de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad al Instituto, de ninguna forma resultará afectado en las prerrogativas y derechos laborales que hayan adquirido conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley en la materia aplicable.

Los asuntos que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentren pendientes de trámite por parte de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad seguirán a cargo del Instituto hasta su total conclusión.

En tanto se modifique el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía para la reglamentación del Instituto, se continuará aplicando el Reglamento vigente y Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2009, en lo que no se oponga a esta Ley; y, en lo no previsto, se estará a lo que resuelva la Secretaría.

Las facultades, funciones y atribuciones que desempeña actualmente la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, deberán ser concedidas íntegramente al Instituto y reconocidas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, así como en todas las disposiciones legales que al efecto se emitan o modifiquen.

Cuarto. Las normas que regulen al Registro y al Programa, respectivamente, deberán ser expedidas por la Secretaría en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales, posteriores a la fecha de su instalación.

Quinto. En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

Sexto. Los apoyos cuyo trámite se haya iniciado conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes antes de la entrada en vigor de esta Ley, se seguirán rigiendo por las mismas hasta su conclusión.

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social

Diputados: Luis Felipe Eguía Pérez (rúbrica), presidente; José Manuel Agüero Tovar (rúbrica), Margarita Gallegos Soto (rúbrica), Adolfo Rojo Montoya (rúbrica), Emilio Serrano Jiménez (baja: 11 de abril de 2012), María Florentina Ocegueda Silva (rúbrica; alta: 11 de abril de 2012), secretarios; Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Teófilo Manuel García Corpus (rúbrica), Delia Guerrero Coronado (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha, Sergio Lorenzo Quiroz Cruz (rúbrica), José Gerardo de los Cobos Silva (rúbrica), Ruth Esperanza Lugo Martínez (rúbrica), Miguel Martínez Peñaloza (rúbrica), Silvia Fernández Martínez (rúbrica), Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica), Jorge Herrera Martínez (rúbrica), Ricardo Urzúa Rivera, Roberto Rebollo Vivero (rúbrica).

La Comisión de Economía

Diputados: Idefonso Guajardo Villarreal (rúbrica), presidente; Alejandro Cano Ricaud (rúbrica), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (rúbrica), Narcedalia Ramírez Pineda (rúbrica), José Luis Velasco Lino (rúbrica), Leoncio Alfonso Morán Sánchez, María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Norma Sánchez Romero (rúbrica), Indira Vizcaíno Silva, Rodrigo Pérez-Alonso González (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari, secretarios; José Antonio Arámbula López, Raúl Gerardo Cuadra García, Pavel Díaz Juárez (rúbrica), Luz Mireya Franco Hernández, Sergio Gama Dufour (rúbrica), Jorge Hernández Hernández (rúbrica), Susana Hurtado Vallejo (rúbrica), Ramón Jiménez López, Vidal Llerenas Morales (rúbrica), Ifigenia Martha Martínez y Hernández, Luis Enrique Mercado Sánchez, Enrique Salomón Rosas Ramírez, Guillermo Raúl Ruiz de Teresa (rúbrica), Valerio González Schcolnik (rúbrica), David Ricardo Sánchez Guevara, Margarita Beatriz de Candelaria Curmina Cervera (rúbrica), María Dolores Patricia Cabrera Muñoz, Lilia Isabel Gutiérrez Burciaga (rúbrica), Yolanda Eugenia González Hernández.

DE LA COMISIÓN DE FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE UNA NUEVA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS; Y REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS LEYES FEDERALES

Honorable Asamblea:-

A la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la honorable Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen; y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión, les fue turnada la Minuta que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y se reforman, adicionan y derogan diversas Leyes Federales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 68, 67, 69, 80, 81, 82, 84, 85, 157, 176, 177, 180, 182, 215 y 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social someten a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente **dictamen de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social; que contiene proyecto de decreto por la que se expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y se reforman, adicionan y derogan diversas Leyes Federales**, a partir del siguiente:

Procedimiento de trabajo

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, encargada del análisis y dictamen de las Minuta en comento, desarrollo su trabajo de estudio, discusión y valoración conforme al procedimiento que a continuación se describe:

1. En el apartado de “Antecedentes del procedimiento”, se deja constancia de los trámites del proceso legislativo, la presentación de las Iniciativas, su proceso dictamen y discusión en la Cámara de Origen, así como las acciones realizadas por las comisiones dictaminadoras.
2. En el apartado “Contenido de la minuta” se destacan los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema y se reproducen en términos generales, los objetivos y la descripción de las propuestas en estudio.
3. En el apartado de “Consideraciones” se expresan los argumentos de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, así como las actividades de análisis y valoración realizadas por esta Comisión con el fin de tener mayores elementos para la dictaminación.
4. Finalmente, se presenta el texto normativo y régimen transitorio del Proyecto de Decreto.

Antecedentes del procedimiento

1. Con fecha de 28 de abril de 2011, los senadores Dante Delgado, Luis Walton Aburto, Ericel Gómez Nucamendi, Francisco Alcibiades García Lizardi y Eugenio G. Govea Arcos, del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentaron ante el pleno de la honorable Cámara de Senadores la “*iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Cooperativas*”.

Dicha Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen.

2. Con fecha de 14 de diciembre de 2011, los senadores Jorge A. Ocejo Moreno, Alfonso Elías Serrano, Jaime del Conde Ugarte, René Arce Círiga, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Dante Delgado, Yeidckol Polevnsky Gurwitz, Federico Döring Casar, Héctor Pérez Plazola, María Serrano Serrano, Alberto Cárdenas Jiménez y José Antonio Badía San Martín, integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Senadores; así como los Diputados Federales Luis Felipe Eguía Pérez, José Manuel Agüero Tovar, Margarita Gallegos Soto, Emilio Serrano Jiménez, Rodolfo Lara Lagunas, Víctor Hugo Círiga Vásquez, Agustín Guerrero Castillo, Leticia Quezada Contreras y Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, presentaron ante el pleno de la H. Cámara de Senadores la *“iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y se reforman, adicionan y derogan diversas leyes federales”*. Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen.

3. En reunión ordinaria de trabajo celebrada el día 1º de marzo de 2012, las Comisiones dictaminadoras de Cámara de Origen aprobaron un Dictamen que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y se reforman, adicionan y derogan diversas Leyes Federales.

4. En sesión ordinaria de fecha 22 de marzo de 2012, el Senado de la República aprobó el Proyecto de Decreto correspondiente por 77 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones. En esa misma fecha la Mesa Directiva acordó remitir la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados para efectos del apartado A) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Con fecha 27 de marzo del 2012, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta correspondiente a la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, para su estudio y dictamen, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión.

5. Con fecha 11 de Abril del año 2012, la Comisión de Fomento cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados, en sesión plenaria, aprobó la presente minuta por la que se expide la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas.

Contenido de la minuta

Minuta con Proyecto de Decreto por la que se expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Leyes Federales

A. Justificación del proyecto de decreto

Conforme a la exposición de motivos de la Iniciativa que expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas presentada por diversos legisladores federales el 14 de diciembre de 2011, esta nueva legislación señala que: “Con la reforma constitucional del año 2007 que adicionó la fracción XXIX-N al artículo 73, a fin de establecer la facultad del legislativo para expedir leyes en materia de Sociedades Cooperativas; se inicia la reorientación jurídica del derecho social y cooperativo en México.”

En este sentido, y con el propósito de establecer con claridad la diferencia existente entre la cooperativa y la empresa mercantil, lo primero que se debe hacer es tomar en cuenta la naturaleza de la cooperativa respecto de otros sujetos de derecho y a continuación distinguir la finalidad que las cooperativas persiguen.

De lo anterior se desprende, que la presente iniciativa busque separar a las Sociedades Cooperativas de la legislación mercantil, preservando el carácter eminentemente social de estas sociedades. Por ello, tomando como base la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en materia cooperativa se busca lograr la armonización de la Ley con la Constitución Política, puesto que la legislación en materia de Sociedades Cooperativas no es una Ley especial sino una Ley general, ya que en la Constitución existe facultad expresa para legislar respecto de dicha materia.”

En México, sostiene la iniciativa, las sociedades cooperativas requieren de “un marco que les permita, acorde con su naturaleza, construir una ruta de desarrollo alternativo al que ha sido hasta ahora dominante.”

De esta manera, el espíritu de la misma es “el de actualizar la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994, a fin de que adquiera un incuestionable carácter de fomento y promoción de este sector de la economía; reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que el Estado mexicano asuma un papel activo en el impulso y expansión del cooperativismo nacional; reformar la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores para que los cooperativistas tengan una alternativa para la obtención de créditos de vivienda; en virtud de que existen disposiciones Constitucionales específicas, y reformar la Ley General de Sociedades Mercantiles, con la finalidad de reconocer que la naturaleza de las Sociedades Cooperativas es distinta a la de las Mercantiles”.

B. Proceso de consulta

Para la elaboración de este proyecto de decreto se tomaron en cuenta no solo las opiniones de los legisladores, sino también la del sector cooperativo en su conjunto; ya que, como lo indica la propia exposición de motivos de la iniciativa: “La iniciativa que se presenta no es producto de esfuerzos aislados; muy por el contrario, para la elaboración de esta nueva Ley se recabaron opiniones, inquietudes y propuestas de todas aquellas personas que se acercaron a sumar a este proyecto (...) La participación ciudadana se ha manifestado a través de la celebración de varios foros y consultas en los que han estado representados los cooperativistas, las autoridades y los órganos legislativos. De entre ellos destacan por su contenido los cuatro Foros-Talleres Regionales de Consulta: “Hacia una Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas” celebrados durante el mes de Noviembre de 2010 en los Estados de Oaxaca y Puebla, y durante el mes de Marzo de 2011 en los estados de Jalisco y San Luis Potosí, los cuales fueron organizados conjuntamente por el Senado de la República, la H. Cámara de Diputados y por reconocidas Universidades en dichos Estados. A partir de la celebración de tales eventos se pudieron recabar directamente las opiniones ciudadanas a fin de realizar un estudio de aquellas propuestas que pudieran verse reflejadas en el texto de la iniciativa.”

C. Contenido del proyecto de decreto

A continuación se enuncian las principales disposiciones que el proyecto de decreto en estudio propone, mismas que fueron tomadas de la experiencia y la comunicación que se tuvo con los miembros del sector y los especialistas en el tema durante el proceso de consulta y elaboración de la Iniciativa:

- El proyecto de decreto independiza completamente de la legislación mercantil a las sociedades cooperativas para situarlas dentro del derecho social, reconociendo a esta forma de organización social como integrante del sector de la economía social y solidaria.
- Se re-conceptualiza el acto cooperativo, para diferenciarlo del acto civil o mercantil, integrando en este los actos celebrados entre las cooperativas y terceros.
- Se prohíbe el uso de la denominación “Sociedad Cooperativa” para cualquier tipo de sociedad ajena al sector que simule constituirse o funcionar como tal, con el propósito de evadir el cumplimiento de obligaciones laborales o fiscales.
- Como parte del rescate de las Sociedades Cooperativas de la legislación mercantil, se aplicará en lo no establecido por esta Ley, de manera supletoria: la legislación mercantil o que rijan materias específicas, siempre que no se oponga a la naturaleza de las Sociedades Cooperativas, y la legislación civil federal.
- Se crean las Sociedades Cooperativas Integradoras las cuales co-asociarán a sociedades cooperativas u otros organismos del sector social de la economía, con la finalidad de poder configurar un objeto social integral de consumo, producción y financiamiento.
- Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo podrán integrar como socias a otras Sociedades Cooperativas de Primer Grado, con el fin de permitir al propio sector autofinanciarse, logrando de esta manera una total integración social y económica de permita el desarrollo integral del sector social de la economía.
- Además de los fondos sociales ya existentes, que las cooperativas están obligadas a formar, se establece la creación de un nuevo fondo de desarrollo comunitario; el cual tendrá por objeto cumplir con los compromisos para el desarrollo social y ecológico de la comunidad donde opere la Sociedad Cooperativa.
- Cuando en razón de su propia actividad y crecimiento, las Cooperativas tengan necesidad de contar con trabajadores asalariados, bajo cualquier tipo de contrato; una vez que dichos trabajadores cumplan tres años de trabajo; adquirirán automáticamente la calidad de socios, salvo que dichos trabajadores libremente decidan lo contrario, dándoles la oportunidad de participar como socios y gozar de los beneficios de la sociedad cooperativa de que se trate.
- Se consigna por primera vez la obligación para la sociedad cooperativa de afiliarse a sus socios trabajadores y a sus trabajadores asalariados a los servicios de vivienda (INFONAVIT) y a los servicios de seguridad social (IMSS) en aquellos casos en los que las sociedades cooperativas no tengan establecidos los fondos de previsión social para cubrirlas íntegramente a sus socios.
- En caso de que la sociedad cooperativa cuente con fondos de previsión social, ésta podrá utilizarlos para ofrecer tales prestaciones a sus trabajadores asalariados y a sus socios que aporten su trabajo personal, siempre y cuando se hayan celebrado los convenios respectivos (subrogación) con el Instituto Mexicano del Seguro Social o con el Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores.
- De igual manera, es preciso, señalar que se abre el abanico de fedatarios públicos y autoridades, para la constitución de las sociedades cooperativas, levantamiento de actas de

asamblea, etcétera, entendiéndolo a estos a los Notarios Públicos, Corredores Públicos y todas aquellas autoridades que enmarca lo establecido por el artículo 15 del presente decreto.

- Se crea el Registro Nacional Cooperativo a cargo de la Secretaría de Economía, el cual tendrá por objeto: integrar un padrón de todo el Sistema Cooperativo que opera en el territorio nacional; proporcionar información estadística del Sistema Cooperativo; facilitar la supervisión del Sistema Cooperativo, y proveer información para el diseño de programas de fomento y desarrollo de la actividad cooperativa.
- A fin de erradicar las figuras de “outsourcing cooperativo” y con el propósito de que empresas simuladas no evadan el cumplimiento de sus obligaciones laborales o fiscales; se establecen los criterios mínimos que las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales deberán cumplir para poder continuar operando.
- Las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales; que son aquellas que cuya actividad se define como la de prestación del trabajo personal de sus socios a un tercero, deberán cumplir con todas las obligaciones fiscales, laborales y sociales a las que tienen derecho sus socios, y que en el supuesto de incumplimiento el beneficiario de la prestación del servicio se hará solidaria, subsidiaria e ilimitadamente responsable del cumplimiento de dichas obligaciones.
- Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, mantendrán la definición y regulación vigente, sin diferenciarlas de las demás, para ello se generalizaron varias disposiciones comunes en materia de su constitución y organización.
- Se definen de manera enunciativa, más no limitativa, una amplia tipología de sociedades cooperativas, reconocidas conforme a su actividad económica, entre las que destacan las siguientes:
 - *Las sociedades cooperativas comercializadoras* ; que se constituyen como sociedades cooperativas de prestación de servicios con el objeto de adquirir, distribuir y ofrecer bienes y/o servicios para el consumo o uso de sus socios y de terceros.
 - *Las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales* ; que se constituyen con el objeto de colocar a sus socios en puestos de trabajo, mediante la prestación sus servicios a cualquier persona física o moral que los requiera; a través de contratos de sociedad de prestación de servicios profesionales o de obras a precio alzado.
 - *Las sociedades cooperativas agropecuarias y forestales* ; que se constituyen con el objeto de efectuar o facilitar todas o algunas de las actividades u operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, elaboración, comercialización y aprovechamiento, de productos provenientes de la actividad forestal o agropecuaria en sus diversas formas: agrícola o ganadera.
 - *Las sociedades cooperativas de transporte* ; que se constituyen con el objeto de prestar los servicios de transporte público, de carga o turísticos; por medios aéreos, terrestres o acuáticos.
 - *Las sociedades cooperativas de pesca y acuicultura* ; que se constituyen con el objeto de efectuar o facilitar todas o algunas de las actividades u operaciones concernientes a la

crianza, captura, transformación, conservación, elaboración, comercialización y aprovechamiento de productos provenientes de los cuerpos y corrientes de agua.

– *Las sociedades cooperativas de energía* ; que se constituyen con el objeto de generar energía eléctrica; explorar y/o explotar yacimientos de carbón mineral; producir, comercializar, distribuir, transportar y/o almacenar bioenergéticos; ejecutar obras y/o prestar servicios a Petróleos Mexicanos; y distribuir, expender y/o suministrar gasolinas a través de estaciones de servicio, a través de la obtención de concesiones y/o autorizaciones.

– *Las sociedades cooperativas de vivienda* ; que se constituyen con el objeto de construir, adquirir, arrendar, mejorar, mantener, administrar, fraccionar o vender; terrenos o viviendas en propiedad colectiva o individual, o de producir, obtener o distribuir todo tipo de materiales para la construcción.

– *Las sociedades cooperativas culturales* ; que se constituyen con el objeto de producir, promover, distribuir, comercializar o divulgar actividades culturales, tecnologías, cinematográficas o cualquier otra actividad, producto de la creatividad del ser humano.

– *Las sociedades cooperativas turísticas* ; que se constituyen con el objeto de promover, organizar, conducir o prestar servicios turísticos y ecoturísticos.

– *Las sociedades cooperativas de educación* ; que se constituyen con el objeto de prestar servicios educativos.

– *Las sociedades cooperativas escolares* pueden ser de 2 tipos: a) las que se constituyen con el objeto de resolver las necesidades educativas y culturales de los alumnos, así como el mejoramiento de las escuelas en las cuales se organizan y de la comunidad en que éstas funcionan; y b) las que se organizan para realizar operaciones de captación de ahorro de los alumnos, fomentando esta importante práctica, siempre que su objeto social sea preponderantemente escolar y secundariamente económico.

– *Las sociedades cooperativas de salud* ; que se constituyen con el objeto de desarrollar su actividad en cualquiera de los servicios de salud, ya sea en la atención médica, la salud pública o la asistencia social.

– *Las sociedades cooperativas de seguros* ; que se constituyen con el objeto de ejercer la actividad aseguradora a través de la figura de: sociedades mutualistas de seguros y fondos de aseguramiento agropecuario y rural.

D. Reformas complementarias a leyes secundarias

Además de la expedición de una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, el Proyecto de Decreto también reforma algunas disposiciones de las siguientes Leyes Federales:

- Se deroga la fracción VI del artículo 1, y el Capítulo VII con su artículo 212; de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en virtud de que la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas se desprende de la facultad del Congreso establecida en el Artículo 73 fracción XXIX-N de la Constitución Federal, para legislar sobre Sociedades Cooperativas; y por lo

tanto, ya no corresponde a su anterior fundamento expresado en la Ley General de Sociedades Mercantiles, dado que su naturaleza es distinta.

- Se reforma la fracción XIII del artículo 32, la fracción X del artículo 34, la fracción X del artículo 35, y la fracción X del artículo 40; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de que el Estado mexicano asuma un papel activo en el impulso y expansión del cooperativismo nacional, y de dotar de nuevas facultades a la Secretaría de Economía para la aplicación de las disposiciones de fomento incluidas en la nueva Ley Cooperativa.
- Se reforman las fracciones II y III del artículo 30; y se adicionan los artículos 28 BIS y 28 BIS 2; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para que los cooperativistas tengan una alternativa para la obtención de créditos de vivienda; en virtud de que existen disposiciones Constitucionales específicas.
- Se reforma el primer y segundo párrafo del artículo 92, y se derogan los artículos 93 y 94; de la Ley de Vivienda, con el objeto de eliminar las referencias legales sobre la constitución y organización de sociedades cooperativas, ya que estas disposiciones competen únicamente a la Ley General Sociedades Cooperativas.
- Se reforma la fracción X del artículo 33 de la Ley General de Educación, con el objeto de otorgar a las autoridades educativas la facultad para el otorgamiento de estímulos a las sociedades cooperativas de educación o escolares;

Consideraciones

Primera . De conformidad con lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y a los artículos 80 y 95 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, resulta competente para dictaminar la Minuta descrita en el apartado de antecedentes del presente dictamen.

Segunda . Que la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados, en conjunto con la Comisión de Fomento Económico del Senado de la República, han realizado diversos foros a nivel nacional, con la finalidad de conocer y discutir las necesidades del sector cooperativo y establecer los diálogos suficientes para conformar los criterios, y resoluciones que nos conlleven a la expedición de una Ley General adecuada y encaminada a las necesidades actuales del sector.

Tercera . Teniendo en cuenta las exitosas experiencias internacionales en donde la figura cooperativa está adoptando vías innovadoras que merecen ser destacadas y, en su caso, impulsadas o imitadas; consideramos que, con el presente proyecto de decreto, el cooperativismo (conforme a su naturaleza y por vía de la integración que le es consustancial) podrá continuar desarrollándose en el futuro, y ser capaz de contribuir eficazmente al desarrollo económico, productivo y social del país.

Cuarta . Que a pesar de que el sector de la economía privada es más atractivo para las nuevas legislaciones en materia de fomento; también consideramos que dicho sector concibe varios defectos sistémicos de origen; ya que, a pesar de ser el que mayor ingreso percibe, en la medida que se tecnifica, ocupa menos trabajadores por lo que los socios capitalistas involucrados son cada vez menos y concentran la mayor parte de la riqueza del país.

La empresa cooperativa en cambio, se diferencia de los modelos anteriores porque elimina la relación de patrono y trabajador, siendo los trabajadores los inversionistas, dueños y usuarios de sus empresas. En las empresas de economía social, la finalidad es el ser humano y la rentabilidad solo es entendida en términos de ganancia social, financiera y comunitaria; aquí el desarrollo es equitativo, distributivo, democrático, integral y sostenible y el ser humano es su fin principal, por lo que, el logro del objetivo económico y el objetivo social de este tipo de sociedades permite tanto el desarrollo de la empresa como del propio ser humano.

Quinta . Esta Comisión considera que el presente Proyecto de Decreto constituye una importante herramienta que logrará abrir las puertas a la construcción de una economía fundada en valores y principios, y no seguir esperando a que el mercado resuelva los problemas o a que el control de las variables macroeconómicas sienta las bases para que algunos empresarios privados generen empleos; pues, las cooperativas, al tener como prioridad la atención de las necesidades, el incremento del bienestar y la consecución del bien común, no colocan por encima de esos objetivos la necesidad de la ganancia ni la voracidad del capitalismo en sus formas actuales.

Sexta . Que con la adición de la fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2007, se faculta al Congreso de la Unión “*Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas...* ” y diferenciar de esta manera a las sociedades cooperativas de las sociedades mercantiles.

Séptima . Consideramos que el Proyecto de Decreto en estudio constituye un excelente punto de referencia para que el funcionamiento de la sociedad cooperativa transmita confianza empresarial para el desarrollo de los valores y principios cooperativos ya que, el modelo de cooperativa que se propone constituye una propuesta organizativa que se basa en el propio mercado y otorga a los asociados ventajas importantes tales como:

- Facilitar la asociatividad, favoreciendo la competitividad de las unidades económicas que la componen y así reducir las barreras de acceso al mercado.
- Permite que las personas que integran la cooperativa lo hagan de manera voluntaria, sin ser obligados a entrar o a pertenecer en la misma; además, todos los miembros son socios de la cooperativa y la administran en forma democrática.
- En general, las cooperativas están integradas por personas físicas, pero también pueden admitir personas morales, como el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo o aquellas que se agrupan para formar otras cooperativas de grado superior.
- La presente Ley crea una útil y novedosa figura jurídica denominada “sociedad cooperativa integradora”, la cual pretende responder a las demandas del sector cooperativo el cual, en diversas ocasiones, ha mostrado su preocupación por la falta de figuras jurídicas que les permitiesen cumplir con el principio de cooperación entre cooperativas, puesto que a pesar de que las cooperativas se encuentran presentes prácticamente en todos los sectores, estas no encuentran en el marco jurídico actual una figura que les permita asociarse.

Asimismo, con dicha figura se sientan las bases para que los recursos de los cooperativistas puedan financiar los proyectos de los cooperativistas. Sin violar la legislación actual, y sin afectar los fondos prudenciales de las cooperativas de ahorro y préstamo.

• Otra de las principales aportaciones de esta nueva Ley, es la regulación de las cooperativas de prestación de servicios, puesto que hoy en día estas cooperativas existen y operan bajo las lagunas legales que permite la Ley actual, y con ello se violan a diario los derechos de miles de mexicanos que ante la falta de una fuente de empleo son orillados a caer en supuestas cooperativas que lo único que hacen es engañar a las personas diciéndoles que no son trabajadores sino socios de una cooperativa y con ello los merman de todo derecho de carácter laboral.

Octava . Los miembros de estas comisiones dictaminadoras estiman viable y apremiante la aprobación del Proyecto de Decreto por el que se expide una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Leyes Federales, toda vez que concuerdan en la necesidad de impulsar un nuevo marco jurídico que permita al sector cooperativo consolidarse como una importante palanca de desarrollo económico del país, generando alternativas eficaces para resolver el grave problema de desempleo, abriendo así la oportunidad de que cualquier persona abrace los valores y principios solidarios que el movimiento cooperativo nacional promueve y representa.

Por lo anteriormente expuesto, los legisladores miembros de esta Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social que suscribe; con fundamento en lo previsto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Sociedades Cooperativas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes General de Sociedades Mercantiles; Orgánica de la Administración Pública Federal; del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; de Vivienda y General de Educación.

Artículo Primero . Se expide la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley General de Sociedades Cooperativas

Título I

Capítulo Único Disposiciones Generales

Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, la organización, el funcionamiento y la extinción de las sociedades cooperativas y sus Organismos Cooperativos en los que libremente se agrupen, así como los derechos y obligaciones de sus socios.

La presente Ley establecerá las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las disposiciones de la presente ley son de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional.

Artículo 2o. La sociedad cooperativa de base se define como una forma de organización social autónoma con actividades económicas, donde sus recursos son de propiedad social, y se integra por personas físicas que se unen de manera voluntaria aportando sus recursos, para satisfacer las

necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común; y lograr el bienestar y la calidad de vida de sus socios y de la comunidad en donde operan. Los socios estarán comprometidos con los valores y principios cooperativos reconocidos por la presente Ley.

La presente Ley reconoce a las sociedades cooperativas como parte integrante del sector social de la economía, previsto en el Séptimo Párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3o. Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I. Acta Constitutiva, al documento social en el que se establecen las bases constitutivas o estatutos sociales relativos a la constitución, organización y funcionamiento de la sociedad cooperativa.

II. Coasociados, en singular o plural, a aquellas sociedades cooperativas y/u organismos del sector social de la economía, que sean socios de las Sociedades Cooperativas Integradoras;

III. Mayoría absoluta, es aquella en la que se exige reunir más de la mitad de los votos que se emitan en una elección;

IV. Mayoría calificada, es aquella en la que se exigen porcentajes especiales de votación de dos terceras partes del número total de votos;

V. Movimiento Cooperativo Nacional, al sistema cooperativo y a todos sus organismos e instituciones de asistencia técnica;

VI. Organismo Cooperativo, en singular o en plural, a las Uniones, Federaciones, Confederaciones y al Consejo Nacional Cooperativo que integren las sociedades cooperativas;

VII. Registro, al Registro Nacional Cooperativo;

VIII. Excedente, en singular o en plural, a la cantidad neta que resulte del producto de todas las operaciones de la sociedad cooperativa, una vez que sean descontados los costos, gastos, anticipos de excedentes entre los socios y las obligaciones fiscales que correspondan, conforme a las prácticas, principios o normas generalmente aceptados por el sistema cooperativo.

IX. Secretaría, a la Secretaría de Economía;

X. Sector Social de la Economía, al sector social a que hace mención el Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Sistema Cooperativo, a la estructura económica, social y jurídica que integran las sociedades cooperativas y sus Organismos Cooperativos. El sistema cooperativo es parte integrante del Movimiento Cooperativo Nacional;

XII. Sociedad cooperativa de primer grado o de base, en singular o plural, a las sociedades cooperativas integradas por personas físicas y aquellas que, conforme a la presente Ley, integren como socios a otras sociedades cooperativas de primer grado;

XIII. Sociedad cooperativa de segundo grado, en singular o plural, a las uniones y federaciones, integradas exclusivamente por sociedades cooperativas de primer grado, y a las Sociedades Cooperativas Integradoras que operen de acuerdo a lo establecido por la presente Ley;

XIV. Sociedad cooperativa de tercer grado, en singular o plural, a las Confederaciones, integradas exclusivamente por Uniones y/o Federaciones;

XV. Sociedad cooperativa de cuarto grado, al Consejo Nacional Cooperativo, integrado exclusivamente por Confederaciones, y

XVI. Socio, en singular o en plural, a las personas que participan en el capital social de la sociedad cooperativa.

Artículo 4o . El Movimiento Cooperativo Nacional comprende al Sistema Cooperativo y a todos sus organismos e instituciones de asistencia técnica. Su máximo representante será el Consejo Nacional Cooperativo a que se refiere el artículo 153 de la presente Ley.

Artículo 5o . Las sociedades cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, equidad, solidaridad, honestidad, transparencia, responsabilidad social, interés por los demás, justicia e igualdad de derechos y obligaciones entre los socios.

Las sociedades cooperativas deben observar en su funcionamiento y organización los siguientes principios:

I. Adhesión y retiro voluntario y abierto de los socios;

II. Administración y participación democrática;

III. Participación económica de los socios;

IV. Distribución de los excedentes en proporción a la participación de los socios;

V. Autonomía e independencia;

VI. Educación, capacitación e información;

VII. Cooperación entre sociedades cooperativas;

VIII. Compromiso con la comunidad;

IX. Promoción de la cultura ecológica y la economía social y solidaria;

X. Respeto a las preferencias políticas y religiosas de sus socios;

XI. Transparencia y rendición de cuentas a sus socios y a la comunidad;

XII. Educación, formación e información en cooperativismo y economía social y solidaria;

XIII. Equidad de género e igualdad de derechos y obligaciones para las mujeres, y

XIV. Los demás principios cooperativos universales.

Artículo 6o . Las sociedades cooperativas y sus Organismo Cooperativos se dedicarán libremente a cualquier actividad económica lícita conforme al objeto social que establezcan en sus Bases Constitutivas.

Los actos de las sociedades cooperativas que tengan un objeto ilícito o ejecuten habitualmente actos ilícitos, serán nulos de pleno derecho y se procederá a su inmediata liquidación, conforme al párrafo tercero y cuarto del artículo 11 de la presente Ley.

Complementariamente a sus actividades preponderantes, podrán realizar actividades diversas múltiples.

Las Uniones y Federaciones pueden dedicarse libremente a cualquier actividad económica lícita a excepción de las dispuestas por la presente Ley y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Sus fines principalmente son:

- I.** Promover el desarrollo integral del ser humano;
- II.** Procurar la maximización del beneficio económico de las aportaciones de los socios;
- III.** Garantizar a sus socios el acceso a fuentes de empleo dignas; a la propiedad; a la información; a la gestión democrática y participativa; así como a la distribución equitativa de los excedentes;
- IV.** Contribuir al desarrollo socioeconómico del país;
- V.** Generar prácticas que consoliden una cultura solidaria, creativa y emprendedora;
- VI.** Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa;
- VII.** Participar en el diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social;
- VIII.** Contribuir en el desarrollo social y regional de sus comunidades, y
- IX.** Mejorar la calidad de vida de sus socios y de las comunidades donde operan.

Artículo 7o. Se consideran actos cooperativos los relativos a la constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas, así como todos aquellos actos realizados entre:

- I.** Las sociedades cooperativas y sus socios;
- II.** Las sociedades cooperativas entre sí;

III. Las sociedades cooperativas y sus Organismos Cooperativos, y

IV. Los Organismos Cooperativos entre sí.

También se consideran actos cooperativos aquellos que por iniciativa de las sociedades cooperativas o sus Organismos Cooperativos, se realicen con particulares o entes públicos, en cumplimiento de su objeto social.

Artículo 8o. La denominación social de la sociedad cooperativa se establece libremente y al emplearse debe ir seguida de las palabras “Sociedad Cooperativa” y del régimen de responsabilidad adoptado, el cual podrá ser de responsabilidad limitada o suplementada; o por sus abreviaturas “S. C. de R. L.” o “S. C. de R. S.” según corresponda.

Queda prohibido el uso de las palabras sociedad cooperativa, cooperativa o de sus abreviaturas en la denominación de sociedades no constituidas conforme a la presente Ley.

Artículo 9o. En caso de controversia judicial, salvo lo dispuesto por las leyes que rigen materias específicas, para el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la presente Ley, son competentes los tribunales civiles, tanto los federales como los del fuero común, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Salvo pacto en contrario, el actor podrá elegir el órgano jurisdiccional que conocerá del asunto, a excepción de que una de las partes sea una autoridad federal, en cuyo caso únicamente serán competentes los tribunales federales.

Artículo 10. Los socios, las sociedades cooperativas y los Organismos Cooperativos que consideren afectados sus derechos tutelados por la presente Ley, pueden optar entre hacer valer las acciones legales que correspondan o sujetarse a los medios alternativos de solución de controversias, tales como la mediación, la conciliación o el arbitraje, conforme a lo dispuesto por la presente Ley.

Artículo 11. Las personas o sociedades que simulen constituirse y/o funcionar como sociedades cooperativas o usen indebidamente las denominaciones de las mismas, con el propósito de evadir o disminuir el cumplimiento de obligaciones laborales, fiscales, sociales y las demás que otras disposiciones legales establezcan, o que dolosamente dañen a sus socios o a terceros con el ánimo de obtener una ventaja indebida, serán nulas de pleno derecho y estarán sujetas a las sanciones que establezca la presente Ley u otras leyes.

Quienes celebren actos en nombre de la sociedad simulada, responderán del cumplimiento de los mismos, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran cuando terceros resulten perjudicados. Los socios no culpables de la irregularidad podrán exigir el pago de daños y perjuicios.

Los socios, los Organismos Cooperativos o cualquier persona física o moral que se considere afectada por dichos actos; así como las propias autoridades administrativas, fiscales o el Ministerio Público, podrán demandar ante la autoridad jurisdiccional competente, la nulidad del acto; probada la acción, se ordenará la inmediata liquidación de la sociedad, sin perjuicio de la responsabilidad jurídica a que hubiere lugar.

La liquidación se limitará a la realización del activo social, para pagar las deudas de la sociedad, y el remanente se aplicará al pago de la responsabilidad civil, y en defecto de ésta, a la beneficencia pública de la localidad en que la sociedad haya tenido su domicilio.

Artículo 12. Las sociedades cooperativas se regirán por las disposiciones de la presente Ley, las leyes específicas que rijan sus actividades, sus Bases Constitutivas y en lo no previsto, se aplicará de manera supletoria lo siguiente:

I . La legislación mercantil, siempre que no se opongan a la presente Ley, a la naturaleza social, o a la constitución, funcionamiento u organización de las sociedades cooperativas, y

II . La legislación civil federal;

Para los efectos de interpretación de la presente Ley y la aplicación supletoria de otras Leyes, se tomaran en cuenta los siguientes criterios: el carácter social de la presente Ley y de las sociedades cooperativas, el derecho social en su conjunto, las demás leyes y disposiciones relativas al sector social de la economía, el carácter sin fines de lucro de las sociedades cooperativas; la jurisprudencia, así como los principios generales del derecho.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría será el órgano competente para interpretar para efectos administrativos los preceptos de la presente Ley.

Título II

Capítulo I De la constitución y registro

Artículo 13 . En la constitución de las sociedades cooperativas se observará lo siguiente:

I . Se reconoce un voto por socio, independientemente del monto de sus aportaciones;

II . Serán de capital social variable e ilimitado;

III . Se integrarán con un número variable de socios, no menor de cinco, con excepción de los casos que la presente Ley establezca;

IV . Tendrán duración indefinida;

V . Habrá Igualdad de derechos y obligaciones entre sus socios, y

VI . Serán autónomas, y no podrán formar parte ni depender de organizaciones políticas o religiosas.

Artículo 14.

Apartado A.

Las Bases Constitutivas de las sociedades cooperativas deben contener al menos, lo siguiente:

- I .** Denominación social;
- II .** Domicilio social;
- III .** El objeto social, expresando concretamente cada una de las actividades a desarrollar;
- IV .** Duración, la cual será indefinida;
- V .** Los elementos básicos que garanticen el cumplimiento de los valores y principios cooperativos establecidos en la presente Ley;
- VI .** Los regímenes de responsabilidad limitada o suplementada de sus socios, debiendo expresar en su denominación el régimen adoptado;
- VII .** Forma de constituir, disminuir e incrementar el capital social;
- VIII .** La expresión del valor de los certificados de aportación, forma de pago y devolución de su valor, así como los criterios de valuación de los bienes, servicios o trabajo, en caso de que se aporten;
- IX .** Requisitos, causales y procedimientos para la admisión, exclusión y separación voluntaria de los socios;
- X .** Forma de constituir las reservas legales y los fondos cooperativos, así como sus porcentajes respecto a los excedentes del ejercicio social, su objeto y reglas para su aplicación;
- XI .** El procedimiento para convocar y formalizar las Asambleas Generales Ordinarias o Extraordinarias;
- XII .** Formas de dirección y administración interna, así como sus atribuciones y responsabilidades;
- XIII .** Forma de aplicación de los excedentes y los anticipos que se distribuyan a los socios;
- XIV .** El procedimiento para la cancelación y reembolso de certificados de aportación al momento de la separación de socios;
- XV .** Los derechos, obligaciones y atribuciones de sus socios, así como de los miembros de los consejos, comisiones y comités;
- XVI .** Datos que deberán contener los certificados de aportación;
- XVII .** Procedimiento para nombrar beneficiarios del certificado de aportación, y
- XVIII .** Requisitos y procedimiento para que la Asamblea General pueda exigirle aportaciones extraordinarias o complementarias a los socios.

Apartado B.

Adicional a los asientos registrales que menciona el Apartado A de este artículo, de manera opcional las sociedades cooperativas pueden incluir lo siguiente:

- I .** Formas en que deberá caucionar el manejo de los fondos, bienes e información a cargo de su personal;
- II .** Los mecanismos y procedimientos de mediación, conciliación y arbitraje en caso de conflicto sobre el particular;
- III .** Facultades y procedimientos para que se elaboren y aprueben los reglamentos necesarios para su operación y funcionamiento, tanto en su estructura directiva como operacional donde se fijen estímulos, normas disciplinarias, tipos de faltas y sanciones;
- IV .** El procedimiento y requisitos para la elección de los miembros de los consejos, comisiones y comités;
- V .** En su caso, las garantías que deberán presentar los miembros de los órganos sociales;
- VI .** Normas disciplinarias, tipos de faltas y sanciones consideradas, en forma opcional, dentro de un reglamento interno, y
- VII .** Las demás disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad cooperativa siempre que no se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Las cláusulas de las Bases Constitutivas que no se apeguen a lo dispuesto por la presente Ley, serán nulas de pleno derecho para todos los efectos legales correspondientes.

Artículo 15 . La constitución de las sociedades cooperativas debe realizarse en Asamblea General que celebren los interesados, y en la que se levantará un Acta Constitutiva que contendrá por lo menos lo siguiente:

- I .** Las Bases Constitutivas;
- II .** Nombres y datos generales de los fundadores;
- III .** Nombres de las personas que hayan resultado electas para integrar por primera vez los órganos sociales, los consejos, las comisiones y los comités, así como los poderes y facultades que se les confieren, y
- IV .** La suscripción de las partes sociales, así como las condiciones y plazos para pagarlas.

Los socios fundadores deberán acreditar su identidad y ratificar su voluntad de constituir la sociedad cooperativa, así como la autenticidad y propiedad de las firmas autógrafas o huellas dactilares que obren en el acta constitutiva, ante aquellas instancias dotadas de fe pública; ya sea notario público; juez de distrito; juez de primera instancia en materia del fuero común; los presidentes, secretarios o delegados municipales; los titulares de los órganos políticos administrativos del Distrito Federal, o los demás que establezcan otras leyes.

Podrán nombrarse delegados para que acudan ante cualquier persona dotada de fe pública, con el objeto de darle al Acta Constitutiva el carácter de instrumento público, sin que sea necesario que se presenten todos los socios.

En los actos cooperativos posteriores que requieran de fe pública, tendrán atribuciones las autoridades señaladas en este artículo.

Si el Acta Constitutiva de la sociedad cooperativa no se hubiese protocolizado ante las autoridades establecidas en el segundo párrafo del presente artículo, pero contuviese los requisitos que se señalan en el mismo, cualquier persona que figure como socio podrá demandar en la vía sumaria la formalización del Acta correspondiente.

Las personas que celebren operaciones a nombre de la sociedad cooperativa, antes de la protocolización del Acta Constitutiva, contraerán frente a terceros responsabilidad solidaria, subsidiaria e ilimitada por dichas operaciones.

Artículo 16 . Para la modificación de las Bases Constitutivas, se debe seguir el mismo procedimiento que se señala para el otorgamiento del acta constitutiva e inscribir dichas modificaciones en el Registro Público de Comercio, así como dar aviso al Registro Nacional Cooperativo.

Artículo 17 . Las sociedades cooperativas pueden optar por alguno de los regímenes de responsabilidad siguientes:

I . Responsabilidad limitada de los socios, cuando los socios solamente se obliguen al pago de los certificados de aportación que hubieren suscrito, o

II . Responsabilidad suplementada de los socios, cuando los socios respondan a prorrata por las operaciones sociales, hasta por la cantidad determinada en el acta constitutiva.

El régimen de responsabilidad de los socios que se adopte surtirá efectos al momento de la inscripción del acta constitutiva en el Registro Público del Comercio que corresponda a su domicilio social. Entretanto, todos los socios responderán del cumplimiento de las obligaciones sociales frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, sin perjuicio de la responsabilidad legal en que, en su caso, hubieren incurrido.

Artículo 18 . El Acta Constitutiva de la sociedad cooperativa u Organismo Cooperativo de que se trate, debe inscribirse en la Oficina del Registro Público de Comercio que corresponda a su domicilio social en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de su constitución.

En caso de que el acta constitutiva no se presente para su inscripción en el Registro Público de Comercio dentro del término dispuesto por el párrafo anterior, cualquier socio podrá demandar en la vía sumaria dicho registro.

Artículo 19 . A partir del momento en que las sociedades cooperativas o los Organismos Cooperativos se inscriban en el Registro Público de Comercio contarán con personalidad jurídica distinta a la de sus socios, patrimonio propio y podrán celebrar actos y contratos, así como asociarse libremente en Organismos Cooperativos o, en su caso, organismos de integración del sector social

de la economía, siempre que no contravenga lo establecido en la presente Ley y que sea necesario para la consecución de su objeto social sin desvirtuar su propósito de servicio ni transferir los beneficios fiscales que les fueran propios.

Salvo los casos previstos en la presente ley, no podrán ser declaradas nulas las sociedades inscritas en el Registro Público de Comercio.

Artículo 20 . El Registro Nacional Cooperativo constituido por la Secretaría tiene los siguientes objetivos:

I . Integrar un padrón de todo el Sistema Cooperativo que opera en el territorio nacional;

II . Proporcionar información estadística del Sistema Cooperativo y sus correspondientes actividades económicas;

III . Facilitar la supervisión del Sistema Cooperativo, por las autoridades competentes, y

IV . Proveer información para el diseño de programas de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.

Artículo 21 . Para la conformación y actualización del Registro Nacional Cooperativo, las sociedades cooperativas deben dar aviso al mismo, de la inscripción de su Acta Constitutiva al Registro Público del Comercio o de los cambios en la información que en su caso tenga ésta, así como de su fusión, escisión, disolución, liquidación, suspensión de pagos o terminación de sus actividades.

Sin detrimento de lo establecido en los párrafos anteriores; es responsabilidad de la Secretaría elaborar y mantener actualizado el Registro Nacional Cooperativo que derive del Registro Público de Comercio, con los asientos registrales señalados en el artículo 23 de la presente Ley.

Los organismos públicos federales, estatales o municipales que cuenten con información relativa al sistema cooperativo, podrán proporcionar al Registro Nacional Cooperativo a través del Registro Público de Comercio, en estricto apego a sus atribuciones conferidas por su legislación específica, información necesaria para la integración del mismo.

Tratándose del registro de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el Fondo de Protección al que hace referencia la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deberá proporcionar la información que compone el Registro de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo al Registro Nacional Cooperativo, así como actualizar la información con la periodicidad que determinen las disposiciones generales que prevé dicha Ley.

Deberá igualmente emitir un reporte anual con información actualizada del sistema cooperativo y realizar actividades de investigación científica relacionada con el Movimiento Cooperativo Nacional por cuenta propia, o en asociación con los organismos e instituciones de asistencia técnica al Movimiento Cooperativo Nacional.

Artículo 22 . El Registro Nacional Cooperativo es resguardado y actualizado por la Secretaría. Su información es pública y puede consultarse en la página electrónica de la misma Secretaria.

Artículo 23 . En el Registro Nacional Cooperativo, se anotarán los asientos registrales siguientes:

- I . La denominación y objeto social;
- II . El domicilio social;
- III . El lugar o lugares donde se llevan a cabo sus operaciones;
- IV . El Acta Constitutiva;
- V . En su caso, nombre y domicilio de la Federación, Unión o Confederación a la que esté afiliada;
- VI . Tratándose de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, se incluirá el nivel de operaciones que corresponda conforme a lo dispuesto en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y
- VII . Tratándose de Organismos Cooperativos, se incluirá una lista que contenga la denominación, objeto y domicilio social de sus afiliados.

Artículo 24 . Las sociedades cooperativas con participación estatal podrán inscribirse al Registro Público del Comercio, siempre que la autoridad federal, estatal o municipal manifieste expresamente su autorización para conceder los permisos y dar en administración o concesión los elementos necesarios para la producción o prestación de servicios.

Artículo 25 . Corresponde a la Secretaría, auxiliándose de las dependencias federales, de acuerdo con sus atribuciones, observar el adecuado cumplimiento de la presente Ley por parte de las sociedades cooperativas.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las autoridades locales competentes podrán ejercer la función de vigilancia sobre las sociedades cooperativas, cuando sea necesario para dar cumplimiento a las facultades de concurrencia a que se refiere el artículo 167 de la presente Ley.

Capítulo II De las distintas clases de Sociedades Cooperativas

Artículo 26 . Forman parte del Sistema Cooperativo las siguientes clases de sociedades cooperativas:

- I . Las Sociedades Cooperativas de consumidores de bienes o usuarios de servicios;
- II . Las Sociedades Cooperativas de productores de bienes o prestadores de servicios;
- III . Las Sociedades Cooperativas Integradoras, y
- IV . Los Organismos Cooperativos, constituidos como sociedades cooperativas de segundo, tercer o cuarto grado, conforme al Título III de la presente Ley.

Sección I De las Sociedades Cooperativas de Consumidores de Bienes o Usuarios de Servicios

Artículo 27 . Son sociedades cooperativas de consumidores de bienes o usuarios de servicios, aquellas sociedades cooperativas de primer grado que se constituyen con el objeto de obtener en común bienes o servicios para el uso o consumo de sus socios.

Además, estas sociedades cooperativas podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, siempre que se realicen para la consecución de su objeto social.

Artículo 28 . Las sociedades cooperativas de consumidores de bienes o usuarios de servicios, independientemente de la obligación de obtener bienes o servicios para ofrecerlos a sus socios, podrán realizar operaciones con el público en general siempre que estas no superen ni absoluta ni relativamente las operaciones realizadas con los socios y se permita a los consumidores no socios afiliarse a las mismas en el plazo que establezcan sus Bases Constitutivas, el cual no podrá ser mayor de un año.

Estas sociedades cooperativas no requieren más autorizaciones que las vigentes para la actividad económica específica. Las operaciones con consumidores no socios no podrán realizarse en condiciones más favorables que con los propios socios, debiéndolas clasificar en registros administrativos separados a los de control de ingresos y gastos de las operaciones con los socios.

Artículo 29 . Los excedentes en las sociedades cooperativas de consumidores de bienes o usuarios de servicios que reporten los balances anuales, se aplicaran conforme lo establecido en el artículo 110 de la presente Ley.

Sección II De las Sociedades Cooperativas de Productores de Bienes o Prestadores de Servicios

Artículo 30 . Son sociedades cooperativas de productores de bienes o prestadores de servicios, aquellas sociedades cooperativas de primer grado que se constituyen con el objeto de trabajar en común en la producción de bienes o en la prestación de servicios, aportando obligatoriamente su trabajo personal, físico o intelectual.

Independientemente del tipo de producción o prestación de servicios a la que estén dedicadas, estas sociedades pueden transformar, almacenar, conservar, transportar, comercializar y ofrecer todo tipo de productos o servicios, actuando en los términos de la presente Ley.

Artículo 31 . En las sociedades cooperativas de productores de bienes o prestadores de servicios cuya complejidad tecnológica lo amerite, se podrá contar con un Comité Tecnológico, integrado por el personal que designe la Asamblea General y por un delegado de cada una de las áreas de trabajo en las que se subdivida el sistema de producción o prestación del servicio. Las funciones de este Comité Tecnológico se definirán en las Bases Constitutivas.

Sección III De las Sociedades Cooperativas Integradoras

Artículo 32 . Las sociedades cooperativas de primer grado, así como otros organismos del sector social de la economía, siempre que sus leyes respectivas les permitan realizar actividades económicas, se pueden coasociar libremente en Sociedades Cooperativas Integradoras, previo acuerdo de sus Asambleas Generales.

Se denominan Sociedades Cooperativas Integradoras a aquéllas sociedades cooperativas de segundo grado que, con independencia de la clase o actividad económica de sus coasociados, configuren un objeto social que conjugue las finalidades propias de los diferentes tipos de sociedades que las integren y que complementen sus actividades para la consecución común de sus objetos sociales.

La participación de los coasociados en el capital social de la Sociedad Cooperativa Integradora deberá ser preferentemente paritaria e igualitaria. No obstante, las Sociedades Cooperativas Integradoras podrán establecer en sus Bases Constitutivas un sistema de representación proporcional en el que se asignará a cada coasociado, el número de votos que proporcionalmente le correspondan, considerando el número de socios que agrupen. En ningún caso un coasociado podrá tener más de veinte por ciento del total de votos en la Asamblea General.

Las Sociedades Cooperativas Integradoras tendrán prohibido participar en el capital social de sus coasociadas.

Artículo 33 . Las Sociedades Cooperativas Integradoras se conformarán por sociedades cooperativas de primer grado y/u otros organismos del sector social de la economía, y se constituyen por lo menos con dos coasociados.

A las Sociedades Cooperativas Integradoras les serán aplicables, con las salvedades propias a su naturaleza, todas las disposiciones que para las sociedades cooperativas prevé la presente Ley en su Título II, así como las demás leyes que conforme a las actividades económicas y sociales que desarrollen les corresponda cumplir.

Las Sociedades Cooperativas Integradoras pueden dedicarse libremente a cualquier actividad económica lícita a excepción de las actividades de ahorro y préstamo que estarán reservadas a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, conforme a lo dispuesto por la presente Ley y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Sin perjuicio de lo establecido por el artículo 8o. de la presente Ley, las Sociedades Cooperativas Integradoras utilizarán en su denominación las palabras “Sociedad Cooperativa Integradora”, seguidas del régimen de responsabilidad adoptado o de sus abreviaturas “S. C. I. de R. L.” o “S. C. I. de R. S.” según corresponda.

Artículo 34 . Las Sociedades Cooperativas Integradoras habrán de diseñar y poner en operación estrategias de integración de sus actividades y procesos productivos, con la finalidad de:

- I . Abatir costos;
- II . Estructurar cadenas de financiamiento, consumo, producción y servicio;
- III . Crear unidades de producción y comercialización;
- IV . Crear comunidades cooperativas autosustentables;
- V . Realizar en común cualquier acto cooperativo, para el desarrollo económico, tecnológico o cualquier actividad que propicie una mayor capacidad productiva y competitiva de los propios coasociados;

VI . Establecer planes económico-sociales entre coasociados de su propia rama de actividad económica o con otras ramas complementarias, con el fin de cumplir plenamente con su objeto social o lograr una mayor expansión en sus actividades;

VII . Articular actividades económicas para la ejecución de planes económicos o proyectos productivos, de consumo, producción y financiamiento a nivel local, estatal, regional y nacional. Dichos planes económicos, pueden referirse entre otros; a intercambios, aprovechamiento de servicios, adquisiciones en común, financiamiento de proyectos productivos, impulso a sus ventas, realización de obras en común, adquisiciones de maquinaria y tecnología, y de todos aquellos insumos que tiendan a dar cumplimiento cabal al ciclo económico de las sociedades coasociadas, y

VIII . Prestar servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario.

Artículo 35 . Los órganos sociales de las Sociedades Cooperativas Integradoras se constituyen conforme a lo establecido en el Capítulo V del presente Título, salvo algunas particularidades propias, señaladas a continuación:

I . El objeto social se establecerá en las Bases Constitutivas y contendrá la representación de las actividades económicas integradas de sus coasociados;

II . La Asamblea General de la Sociedad Cooperativa Integradora se conformará con al menos un representante con derecho a voz y voto de cada uno de sus coasociados, el cual será electo democráticamente por la Asamblea General de cada una de sus sociedades coasociadas, y fungirán por un periodo de tres años, con posibilidad de una sola reelección;

III . Las Sociedades Cooperativas Integradoras establecerán en sus Bases Constitutivas un sistema de representación, conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 32 de la presente Ley;

IV . La Asamblea General de las Sociedades Cooperativas Integradoras debe celebrarse conforme a lo establecido por la presente Ley, y se llevará a cabo en cualquier localidad en la que opere alguno de sus coasociados;

V . El Consejo de Administración, estará integrado por no menos de cinco personas ni más de quince, debiendo ser siempre un número impar de integrantes, siendo nombrados y en su caso, removidos por la Asamblea General de la respectiva Sociedad Cooperativa Integradora;

VI . El Consejo de Vigilancia, estará integrado por tres o cinco personas, quienes serán nombrados y en su caso, removidos por la Asamblea General de la respectiva Sociedad Cooperativa Integradora, y

VII . Bajo ninguna circunstancia, los cargos en los Consejos de Administración y Vigilancia de las Sociedades Cooperativas Integradoras podrán ser asumidos por personas que no tengan el carácter de socios de alguna de las sociedades coasociadas.

Artículo 36 . Para el mejor cumplimiento de los fines de los fondos cooperativos de las Sociedades Cooperativas Integradoras y de sus sociedades coasociadas; se podrá establecer, de común acuerdo,

en las Bases Constitutivas de ambas, la integración de sus fondos de previsión social, de educación cooperativa y de desarrollo comunitario, en fondos de uso común.

La aplicación de estos fondos dependerá de los Acuerdos que tome la Asamblea General de la Sociedad Cooperativa Integradora, mismos que deberán ser acatados íntegramente por las sociedades coasociadas. En dichos Acuerdos, se deberán especificar los mecanismos de coordinación que contribuyan al cumplimiento del objeto específico de cada fondo.

Los fondos de reserva legal de las sociedades coasociadas no podrán integrarse y quedarán exceptuados de lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Artículo 37 . En caso de liquidación de una Sociedad Cooperativa Integradora, los fondos cooperativos se transferirán a los fondos de la misma naturaleza de cada una de las sociedades coasociadas, a prorrata de las aportaciones efectuadas en cada fondo.

Capítulo III De los Tipos de Sociedades Cooperativas

Artículo 38 . Independientemente de la clasificación a que se refiere el artículo 26 de la presente Ley, forman parte del Sistema Cooperativo y se reconocen, de manera enunciativa mas no limitativa y conforme a su actividad económica; los siguientes tipos de sociedades cooperativas:

- I** . Sociedades cooperativas comercializadoras;
- II** . Sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales;
- III** . Sociedades cooperativas agropecuarias y forestales;
- IV** . Sociedades cooperativas de pesca y acuicultura;
- V** . Sociedades cooperativas de energía;
- VI** . Sociedades cooperativas de vivienda;
- VII** . Sociedades cooperativas de transporte;
- VIII** . Sociedades cooperativas de educación;
- IX** . Sociedades cooperativas escolares;
- X** . Sociedades cooperativas culturales;
- XI** . Sociedades cooperativas turísticas;
- XII** . Sociedades cooperativas de salud;
- XIII** . Sociedades cooperativas de seguros;
- XIV** . Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;

XV . Sociedades Cooperativas de Transformación o Industriales, y

XVI . Sociedades Cooperativas de Artesanías.

La tipología anterior comprende solo algunos de los sectores de la actividad económica en que pueden desarrollarse las sociedades cooperativas, sin menoscabo de la existencia de otros tipos.

Sección I De las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

Artículo 39. Son sociedades cooperativas de ahorro y préstamo aquéllas sociedades cooperativas que se constituyen con el objeto de realizar operaciones de captación de ahorro de sus socios y colocación de préstamos entre los mismos. Estas sociedades cooperativas se podrán integrar libremente tanto por personas físicas como por sociedades cooperativas de primer grado; y se regirán por la presente Ley, así como por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Se entenderá como ahorro, la captación de recursos a través de depósitos de ahorro de dinero de sus Socios; y como préstamo, la colocación y entrega de los recursos captados entre sus mismos Socios.

Únicamente las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo pueden realizar operaciones que impliquen captación y colocación de recursos de entre sus socios en los términos establecidos en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, por lo que queda prohibido a cualquier otro tipo de sociedad cooperativa constituir secciones de ahorro y préstamo.

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se constituirán con un mínimo de veinticinco socios.

Artículo 40 . Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo podrán realizar libremente sus operaciones con cualquier socio, ya sea que se trate de personas físicas u otras sociedades cooperativas de primer grado; conforme a lo dispuesto por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Para los efectos del párrafo anterior, se permitirá a las sociedades cooperativas de primer grado participar como socias de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

I . Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo darán el mismo trato a las sociedades cooperativas de primer grado que sean socias, que a las personas físicas socias, en cuanto a los derechos y obligaciones amparados por la presente Ley;

II . La Asamblea General de la sociedad cooperativa de primer grado designará, por mayoría calificada, a un representante responsable de su representación y participación en las Asambleas Generales y de los asuntos de negocios que tenga con la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo;

III . La sociedad cooperativa de primer grado que participe como socia de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, únicamente tendrá un voto en la Asamblea General de la

sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, a través de su representante electo conforme a la fracción anterior;

IV . La asociación deberá ser conveniente para el cumplimiento del objeto social de ambas sociedades cooperativas;

V . No se desvirtuarán sus propósitos de servicio;

VI . No se transferirán mutuamente los beneficios fiscales que les correspondan particularmente, y

VII . Cuando varias sociedades cooperativas de primer grado participen en una sociedad cooperativa de ahorro y préstamo; sus aportaciones sociales no podrán exceder, en su conjunto, del veinte por ciento del capital social total de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo.

Artículo 41 . Las Bases Constitutivas de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, además de lo dispuesto en el Artículo 15 de la presente Ley, establecerán lo siguiente:

I . El procedimiento para la designación de sus funcionarios;

II . Los requisitos que deben cumplir las personas que sean designadas como funcionarios;

III . Las obligaciones de los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia; así como lo relativo a las obligaciones de los funcionarios de primer nivel, y

IV . Los lineamientos y objetivos generales de los programas de capacitación que se impartirían a las personas electas como miembros de los consejos, comisiones, comités o los designados como funcionarios de primer nivel; tomando en cuenta la complejidad de las operaciones y la región en la que opera la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.

Artículo 42 . Los términos caja, caja popular, caja cooperativa, caja de ahorro, caja solidaria, caja comunitaria, cooperativa de ahorro y crédito, cooperativa de ahorro y préstamo u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, que permita suponer la realización de actividades de ahorro y préstamo, sólo serán usadas en la denominación de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, o de sus Organismos Cooperativos, ya sea como palabras simples o como parte de palabras compuestas.

Sin perjuicio de lo establecido por el artículo 8o. de la presente Ley, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo deben utilizar en su denominación, las palabras “Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo”, seguidas del régimen de responsabilidad adoptado o de sus abreviaturas “S. C. de A. P. de R. L.” o “S. C. de A. P. de R. S.” según corresponda.

Las cajas de ahorro a que hace mención la legislación laboral, no estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley.

Sección II De las Sociedades Cooperativas Comercializadoras

Artículo 43. Son sociedades cooperativas comercializadoras aquellas sociedades cooperativas integradas por personas físicas que se constituyen como sociedades cooperativas de prestación de

servicios con el objeto de adquirir, distribuir y ofrecer bienes y/o servicios para el consumo o uso de sus socios y de terceros.

Este tipo de sociedades cooperativas se organizarán como sociedades cooperativas de prestación de servicios, y podrán realizar actividades de abastecimiento, distribución, almacenaje, compraventa, venta directa, comercio electrónico, comisión mercantil, consignación mercantil, así como promoción y mercadeo de los bienes y/o servicios que ofrezcan.

Las sociedades cooperativas comercializadoras podrán obtener sus insumos directamente de cualquier sociedad cooperativa que los ofrezca, así como de otros productores, fabricantes, mayoristas o distribuidores.

Sección III De las Sociedades Cooperativas de Prestación de Servicios Personales, Técnicos y Profesionales

Artículo 44. Las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales son aquellas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de prestar sus servicios a cualquier persona física o moral que los requiera; ya sea, a través de contratos de sociedad de prestación de servicios profesionales o de obras.

Las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales estarán integradas únicamente por socios trabajadores que cumplan con el perfil y los requisitos de admisión establecidos en sus Bases Constitutivas y conozcan de algún oficio o actividad profesional; teniendo prohibida la contratación de personal asalariado.

Las Bases Constitutivas de este tipo de sociedades cooperativas establecerán el derecho de sus socios trabajadores a percibir periódicamente, en un plazo no mayor a un mes, el monto proporcional que les corresponda por el servicio prestado o, en su caso, los anticipos de los excedentes a los que tenga derecho.

Asimismo, las Bases Constitutivas de este tipo de sociedades cooperativas definirán con claridad la naturaleza de la organización, en cuanto a los procesos de trabajo, los derechos y obligaciones de los socios, y los mecanismos de vigilancia para prevenir el uso indebido de este tipo de sociedades cooperativas.

Artículo 45 . Las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales y las personas físicas o morales contratantes de la prestación de servicios de las mismas deberán celebrar un contrato escrito en el que se deberá manifestar por lo menos lo siguiente:

- I .** La voluntad expresa de ambas partes de sujetarse a los lineamientos establecidos en la presente Ley;
- II .** La vigencia del contrato;
- III .** La forma en que la sociedad cooperativa cumplirá con sus obligaciones laborales, civiles, fiscales y de seguridad social con los socios trabajadores;

IV . La propiedad de los recursos, herramientas, utensilios, bienes u otros elementos básicos para la producción o la prestación del servicio, pudiendo ser propios de la sociedad cooperativa o de la persona física o moral contratante de los servicios de la misma;

V . La jornada de trabajo, los días de descanso, las vacaciones, las indemnizaciones, las incapacidades y los demás derechos de los socios trabajadores, mismos que no podrán ser contrarios o inferiores a los previstos para los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo y las leyes de seguridad social;

VI . Las formas, montos, condiciones y plazos en los que las personas físicas o morales contratantes de los servicios de la sociedad cooperativa pagarán a ésta por la prestación del servicio;

VII . Las formas y condiciones en las que los socios de la sociedad cooperativa realizarán sus funciones, y

VIII . Las demás previsiones que las partes consideren pertinentes para la prestación del servicio.

Las personas físicas o morales contratantes o beneficiarias de la prestación de servicios de las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales serán responsables solidarios del cumplimiento de todas las obligaciones de carácter laboral, civil, fiscal o de seguridad social cuando las sociedades cooperativas incumplan con las obligaciones contraídas con los socios trabajadores.

En lo no previsto por la presente Ley o por las Bases Constitutivas de las sociedades cooperativas de prestación de servicios personales, técnicos y profesionales, se aplicara supletoriamente el Código Civil Federal, la Ley Federal del Trabajo y las leyes de seguridad social que les sean aplicables.

Sección IV De las Sociedades Cooperativas Agropecuarias y Forestales

Artículo 46. Son sociedades cooperativas agropecuarias y forestales aquellas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de efectuar o facilitar todas o algunas de las actividades u operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, elaboración, comercialización y aprovechamiento, de productos provenientes de la actividad forestal o agropecuaria en sus diversas formas: agrícola o ganadera; así como impulsar el desarrollo de la población y medio rural.

Sección V De las Sociedades Cooperativas de Pesca y Acuicultura

Artículo 47. Son sociedades cooperativas de pesca y acuicultura aquellas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las actividades u operaciones concernientes a la crianza, captura, transformación, conservación, elaboración, comercialización y aprovechamiento de productos provenientes de los cuerpos y corrientes de agua.

Sección VI De las Sociedades Cooperativas de Energía

Artículo 48. Son sociedades cooperativas de energía aquéllas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de realizar alguna de las siguientes actividades:

I. Generar energía eléctrica para fines de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, de pequeña producción o de exportación; conforme los términos establecidos por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las demás leyes y ordenamientos relacionados que regulen esta materia.

II. Explorar y/o explotar yacimientos de carbón mineral, así como recuperar y aprovechar el gas asociado a dichos yacimientos; conforme los términos establecidos por la Ley Minera y las demás leyes y ordenamientos relacionados que regulen esta materia.

III. Producir, comercializar, distribuir, transportar y/o almacenar bioenergéticos; conforme los términos establecidos por la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos y las demás leyes y ordenamientos relacionados que regulen esta materia.

IV. El transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, derivado de procesos industriales petroquímicos; conforme los términos establecidos por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y las demás leyes y ordenamientos relacionados que regulen esta materia.

V. Ejecutar obras y/o prestar servicios a Petróleos Mexicanos; conforme los términos establecidos por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y las demás leyes y ordenamientos relacionados que regulen esta materia.

VI. Distribuir, expender y/o suministrar gasolinas u otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo que se realicen a través de estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo; conforme los términos establecidos por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley de Petróleos Mexicanos y las demás leyes y ordenamientos relacionados que regulen esta materia.

Sección VII De las Sociedades Cooperativas de Vivienda

Artículo 49. Son sociedades cooperativas de vivienda aquéllas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de construir, adquirir, arrendar, mejorar, mantener, administrar, fraccionar o vender; terrenos o viviendas en propiedad colectiva o individual, o de producir, obtener o distribuir todo tipo de materiales para la construcción.

Sección VIII De las Sociedades Cooperativas de Transporte

Artículo 50. Son sociedades cooperativas de transporte aquéllas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de prestar los servicios de transporte público, de carga o turísticos; por medios aéreos, terrestres o acuáticos y sus socios sean los propietarios o arrendatarios de los medios de transporte con que realizan su actividad.

Sección IX De las Sociedades Cooperativas de Educación

Artículo 51. Son sociedades cooperativas de educación aquellas integradas por maestros, profesores o profesionistas; que tienen por objeto dedicarse a la prestación de servicios educativos,

siempre que cuenten con la autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios, de las autoridades competentes, de conformidad con la legislación en la materia.

Sección X De las Sociedades Cooperativas Escolares

Artículo 52. Son sociedades cooperativas escolares aquéllas integradas por alumnos, padres de familia, maestros, académicos, investigadores y/o, en su caso, empleados de los planteles escolares cuyo objeto social sea el de fomentar la cultura cooperativa, promover hábitos sanos de alimentación; así como el mejoramiento de las escuelas en las cuales se organizan y de la comunidad en que éstas funcionan.

Estas sociedades cooperativas estarán reguladas de acuerdo a la presente Ley, la Ley General de Educación, las Leyes Estatales de fomento cooperativo y sus Reglamentos.

Este tipo de sociedades cooperativas, para atender a sus socios podrán efectuar actividades de producción o consumo de bienes y prestación o uso de servicios complementarios, no lucrativos; así como la captación de ahorro de los alumnos, siempre que su objeto social sea preponderantemente escolar y secundariamente económico y las mismas sean útiles para la formación escolar de los alumnos.

Las sociedades cooperativas escolares podrán contar con programas de promoción del ahorro, a través de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, conforme a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, siempre que cumplan con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito y se abstengan de realizar operaciones de préstamo.

Artículo 53 . Se considerará como domicilio social de las sociedades cooperativas escolares el de la escuela en que se hayan constituido.

Artículo 54 . Para el logro de su objeto social, las sociedades cooperativas escolares deben:

- I .** Propiciar el desenvolvimiento psicosocial de educando, promoviendo los valores y principios cooperativos reconocidos por la presente Ley;
- II .** Facilitar la asimilación teórica y experimentación práctica de principios básicos de convivencia social, igualdad, democracia, comunidad de esfuerzo y espíritu de iniciativa;
- III .** Desarrollar hábitos de cooperación, previsión, orden y disciplina;
- IV .** Coordinar sus actividades con los contenidos, planes y programas de estudio de cada rama de la enseñanza, contribuyendo a la adquisición de conocimientos integrados;
- V .** Favorecer el proceso de auto aprendizaje funcional del educando;
- VI .** Propiciar la aplicación de técnicas participativas, métodos activos de aprendizaje y otros que coadyuven al proceso educativo, y
- VII .** Vincular al educando con la realidad de su medio ambiente, a través de actividades productivas.

Artículo 55 . Las sociedades cooperativas escolares deben procurar un beneficio económico, educativo y cultural para la comunidad escolar, mediante:

I . La realización de actividades económicas o culturales dentro de los planteles, que permitan la generación de ingresos adicionales, con el fin de utilizarlos en obras o labores sociales dentro del mismo plantel;

II . La búsqueda de condiciones que hagan posible ofrecer a sus socios productos a mejores precios, teniendo en cuenta la calidad de los mismos;

III . La contribución económica para mejorar las instalaciones, el equipamiento y en general el desarrollo de las actividades del plantel;

IV . La organización de talleres didácticos y de formación cooperativa, vocacional y cultural para los alumnos;

V . El suministro de alimentos y artículos escolares a los alumnos;

VI . La formación de los padres de familia sobre nutrición y salud familiar;

VII . La adquisición de alimentos saludables, preferentemente de empresas locales o del sector social de la economía, y

VIII . La creación y/o mejoramiento de los espacios para la actividad física de los alumnos.

Cuando en un mismo plantel funcione más de una sociedad cooperativa escolar por razón del número de turnos o escuelas existentes, las autoridades escolares competentes resolverán las cuestiones que se presenten con motivo del uso, posesión, explotación y aprovechamiento de los bienes que deban utilizar en común.

Sección XI De las Sociedades Cooperativas Culturales

Artículo 56. Son sociedades cooperativas culturales aquellas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de producir, promover, distribuir, comercializar o divulgar actividades culturales, tecnologías, cinematográficas o cualquier otra actividad, producto de la creatividad del ser humano.

Sección XII De las Sociedades Cooperativas Turísticas

Artículo 57. Son sociedades cooperativas turísticas aquellas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de promover, organizar, conducir o prestar servicios turísticos y ecoturísticos para el disfrute y sana recreación de sus usuarios; estas sociedades cooperativas tomarán en cuenta, para el cumplimiento de sus objeto social, el cuidado y conservación de los recursos turísticos que promuevan; así como el aprovechamiento sustentable de estos recursos, los servicios competitivos o el patrimonio cultural de sus comunidades y/o regiones.

Sección XIII De las Sociedades Cooperativas de Salud

Artículo 58. Son sociedades cooperativas de salud aquellas integradas por personas físicas que se constituyen con el objeto de desarrollar su actividad en cualquiera de los servicios de salud, ya sea en la atención médica, la salud pública o la asistencia social; pudiendo estar constituidas por los prestadores de la asistencia médica, por los destinatarios de la misma o por unos y otros. Estas sociedades cooperativas podrán realizar actividades complementarias y conexas incluso de tipo preventivo, general o para grupos o comunidades determinados, así como elaborar, distribuir, abastecer o recetar medicamentos y/o complementos alimenticios conforme a lo establecido por la Ley General de Salud.

Sección XIV De las Sociedades Cooperativas de Seguros

Artículo 59. Son sociedades cooperativas de seguros aquellas integradas por personas físicas que ejercen la actividad aseguradora a través de la figura de:

- I. Sociedades mutualistas de seguros; en los ramos y con los requisitos que la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establezca, y
- II. Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, de acuerdo a la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

Capítulo IV De las Categorías de Sociedades Cooperativas

Artículo 60. Se establecen las siguientes categorías de sociedades cooperativas:

- I. Ordinarias, aquéllas que para funcionar requieren únicamente de su constitución legal, y
- II. Con participación estatal, aquéllas que participan o colaboran con autoridades federales, estatales, municipales o los órganos político-administrativos del Distrito Federal, para la explotación de unidades productoras y/o prestadoras de servicios públicos, dados en administración o concesión, o para financiar o realizar proyectos de desarrollo económico y/o social a niveles local, regional o nacional.

Para tal efecto, el Estado podrá dar en concesión o administración bienes o servicios a las sociedades cooperativas, en los términos que señalen las leyes respectivas.

Capítulo V Del Funcionamiento y la Administración de las Sociedades Cooperativas

Artículo 61. La dirección, administración y vigilancia interna de las sociedades cooperativas está a cargo de los siguientes órganos sociales:

- I. La Asamblea General;
- II. El Consejo de Administración o un Administrador Único, en aquellos casos de sociedades cooperativas con diez o menos socios;
- III. El Consejo de Vigilancia o un Comisionado de Vigilancia, en aquellos casos de sociedades cooperativas con diez o menos socios, y

IV . Los consejos, comisiones, comités u otros órganos que la presente Ley establece y las demás que designe la Asamblea General o el Consejo de Administración para el cumplimiento de su objeto social.

Sección I Disposiciones comunes de las Asambleas Generales

Artículo 62. La Asamblea General es el órgano supremo de la sociedad cooperativa y sus acuerdos obligan a todos los socios, presentes, ausentes y disidentes, siempre que se tomen conforme a la presente Ley y las Bases Constitutivas.

Conforme a lo que establece la presente Ley, las Asambleas Generales podrán ser convocadas como Ordinarias o Extraordinarias.

Artículo 63 . Para que una Asamblea General se considere legalmente constituida deberán estar presentes o representados por delegados acreditados más de la mitad de los socios al momento de su instalación; y sus acuerdos solo serán válidos cuando se tomen por mayoría absoluta, salvo aquellos asuntos que conforme a la presente Ley o las Bases Constitutivas, requieran de mayoría calificada.

De toda Asamblea General se levantará un acta la cual estará firmada por el presidente, el secretario y dos delegados nombrados por la Asamblea; dichas actas contendrán los acuerdos tomados por la Asamblea General y se asentarán en el libro que al efecto lleve la sociedad cooperativa.

Artículo 64 . Las convocatorias a las Asambleas Generales deberán exhibirse en un lugar visible del domicilio social y de todas las oficinas o sucursales de la sociedad cooperativa, y difundirse a través de medios que no dejen lugar a dudas de su realización; ya sea mediante escrito directo a cada socio, avisos en el periódico o gaceta de la sociedad cooperativa, anuncios en los periódicos de mayor circulación de su domicilio social o por medios electrónicos.

La convocatoria deberá contener al menos lo siguiente:

- I** . Lugar, fecha y hora de la celebración de la Asamblea;
- II** . El orden del día, que se someterá a aprobación, y
- III** . La fecha de expedición de la convocatoria, así como nombre y firma de los convocantes.

La Asamblea General deberá reunirse en el domicilio social de la sociedad cooperativa o en alguna de sus sucursales; salvo caso fortuito o de fuerza mayor la Asamblea General podrá celebrarse en algún otro lugar, siempre que sea accesible a la mayoría de los socios.

Si la Asamblea General no pudiere celebrarse en el día o lugar señalado por la convocatoria, ya sea por falta de quórum o por causas de fuerza mayor, se hará en segunda convocatoria. La segunda convocatoria expresará tal circunstancia y deberá celebrarse conforme a las formas y tiempos señalados por los artículos 65, 68 y 70.

En caso de celebrarse una Asamblea General en segunda convocatoria, esta podrá realizarse con el número de socios que concurran, siendo válidos todos los acuerdos que se tomen, siempre y cuando estén apegados a la presente Ley y a las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa.

Artículo 65 . La Asamblea General deberá ser convocada por el Consejo de Administración; o a través de petición escrita del Consejo de Vigilancia.

Si el Consejo de Administración omitiera o se reusara a emitir convocatoria dentro de los plazos señalados en los artículos 68 y 70 de la presente Ley, o dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir de que haya recibido solicitud del Consejo de Vigilancia, el propio Consejo de Vigilancia podrá emitir la convocatoria dentro de un plazo no mayor a cinco días hábiles.

En caso de que el Consejo de Vigilancia tampoco realice la convocatoria en los plazos señalados, ésta la podrá hacer la autoridad judicial competente a que se refiere el artículo 10 de la presente Ley, siempre que haya sido solicitada por quienes representen al menos el veinte por ciento del total de los socios.

Artículo 66 . Los socios que no pudiesen acudir a la Asamblea General podrán ser representados a través de carta poder otorgada ante dos testigos, siempre que las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa lo permitan, debiendo recaer en todo caso la representación en otro socio, sin que éste pueda representar a más de un socio a la vez. Los títulos o documentos con los que se comparece y acredita la representación, deberán ser conservados en los archivos de la sociedad cooperativa.

Artículo 67 . Las sociedades cooperativas podrán establecer en sus Bases Constitutivas procedimientos para que los socios de cada una de sus secciones, unidades operativas, sucursales o zonas geográficas designen democráticamente a uno o más socios delegados que los representen proporcionalmente ante las Asambleas Generales que en su caso celebren. Dichos procedimientos se sujetarán a lo siguiente:

I . Las sociedades cooperativas con mil o menos socios, o cuando estos residan en una misma localidad, podrán llevar a cabo sus asambleas con la convocatoria y participación directa de todos sus socios.

II . Las sociedades cooperativas con más de mil socios, o cuando estos residan en localidades distintas, podrán llevar a cabo sus asambleas con socios delegados, garantizando la representación plural de los mismos.

Los socios delegados se designarán para cada Asamblea General y su nombramiento deberá constar en un acta que al efecto se levante; su voto será proporcional a los socios que representen.

Sección II De las Asambleas Generales Ordinarias

Artículo 68. Las Asambleas Generales Ordinarias se reunirán por lo menos una vez al año a más tardar dentro de los ciento veinte días naturales siguientes al cierre del ejercicio social; y su convocatoria se expedirá con una anticipación mínima de quince días naturales a su celebración.

Artículo 69. Además de las facultades que le concede la presente Ley, las Bases Constitutivas u otras legislaciones específicas de la actividad económica en que se desarrollen las sociedades cooperativas; las Asambleas Generales Ordinarias estarán facultadas para conocer y resolver los siguientes asuntos:

I . Establecer las reglas generales que normen el funcionamiento de la sociedad cooperativa;

- II** . La ratificación de las propuestas del Consejo de Administración sobre la admisión, suspensión, separación voluntaria y exclusión de socios;
- III** . El otorgamiento de poderes especiales para ejercer aquellos actos de dominio que le sean propuestos por el Consejo de Administración, siempre que estos no sean propios de dicho Consejo; dichas autorizaciones deberán ser aprobadas por una mayoría calificada;
- IV** . El nombramiento, remuneración y remoción, por mayoría calificada, de los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia, y de las comisiones especiales que le reporten;
- V** . La aprobación de los estados financieros del ejercicio;
- VI** . Los informes de los consejos y comisiones que le reporten;
- VII** . La aplicación de las sanciones en que incurran los miembros de los consejos, comisiones, comités u otros órganos sociales que le reporten;
- VIII** . La aprobación del proyecto para la distribución de excedentes, aplicación a los fondos cooperativos y percepción de anticipos o absorción de pérdidas entre los socios, que le sea presentado por el Consejo de Administración;
- IX** . La afiliación de la sociedad cooperativa a Organismos Cooperativos o de representación nacional e internacional;
- X** . La aprobación del presupuesto general anual;
- XI** . Las apelaciones o quejas de los socios contra los actos o resoluciones de los órganos sociales; salvo aquellos casos en que las Bases Constitutivas dispongan la existencia de alguna Comisión de Conciliación y Arbitraje que se encargarse de esos asuntos;
- XII** . La participación como coasociada en alguna Sociedad Cooperativa Integradora;
- XIII** . La aprobación del dictamen de auditoría, presentado por el Consejo de Administración;
- XIV** . Solicitar al Consejo de Administración la información relativa a las demandas, pleitos o gestiones, así como el desistimiento de éstas ante los órganos jurisdiccionales competentes;
- XV** . La aprobación del Balance Social del ejercicio, que le sea presentado por el Consejo de Administración;
- XVI** . La aprobación de los planes, presupuestos y programas económicos, sociales, educacionales o tecnológicos, que resulten estratégicos para la sociedad cooperativa y les sean presentados por el Consejo de Administración, y
- XVII** . Cualquier otro asunto de importancia fundamental para la sociedad cooperativa, siempre que no esté reservado a la Asamblea General Extraordinaria.

Las actas de las Asambleas Generales Ordinarias serán protocolizadas ante fedatario público y en su caso inscritas en el Registro Público del Comercio y comunicadas al Registro Nacional Cooperativo.

Sección III De las Asambleas Generales Extraordinarias

Artículo 70. Las Asambleas Generales Extraordinarias serán convocadas en cualquier momento por el Consejo de Administración; y su convocatoria se expedirá con una anticipación mínima de quince días naturales a su celebración.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 65 de la presente Ley, quienes representen por lo menos el veinte por ciento del total de los socios, podrán solicitar directamente y por escrito al Consejo de Administración o al Consejo de Vigilancia, la convocatoria de una Asamblea General Extraordinaria, para tratar de los asuntos que indiquen en su petición.

Artículo 71. Las Asambleas Generales Extraordinarias estarán facultadas para conocer y resolver los siguientes asuntos:

- I.** La disolución, liquidación, fusión o escisión de la sociedad cooperativa; las que deberán ser aprobadas por mayoría calificada;
- II.** Las modificaciones que en su caso se hagan a las Bases Constitutivas, las que deberán ser aprobadas por mayoría calificada;
- III.** El cambio de objeto social de la sociedad cooperativa, y
- IV.** Los demás asuntos que establezca la presente Ley o las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa.

Las actas de las Asambleas Generales Extraordinarias serán protocolizadas ante fedatario público, inscritas en el Registro Público del Comercio y comunicadas al Registro Nacional Cooperativo.

Sección IV Del Consejo de Administración

Artículo 72. El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la Asamblea General, responsable de la administración general y de los negocios de la sociedad cooperativa, el cual tiene la representación y la firma social de la misma. El Consejo de Administración se reunirá por lo menos bimestralmente.

El Consejo de Administración se constituirá conforme a lo establecido por la presente Ley y las Bases Constitutivas, debiendo integrarse por un número impar de socios, y contar con un presidente, un secretario, y por lo menos, un vocal.

Artículo 73 . El nombramiento de los miembros del Consejo de Administración lo hará la Asamblea General conforme al sistema establecido en la presente Ley y en sus Bases Constitutivas.

Los miembros del Consejo de Administración serán electos por un periodo máximo de hasta cinco años, según lo que se establezca en las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa, con

posibilidad de una sola reelección, cuando lo aprueben las dos terceras partes de la Asamblea General.

Con el fin de garantizar la continuidad en los procesos de toma de decisiones del Consejo de Administración, las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa deberán establecer un sistema de renovación cíclica y parcial de los miembros del Consejo de Administración.

La Asamblea General Ordinaria podrá acordar la remoción de alguno o todos los miembros del Consejo de Administración, cuando así se establezca en el orden del día.

Los responsables del manejo financiero de la sociedad cooperativa requerirán de aval solidario o fianza durante el período de su gestión.

Tratándose de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, el Consejo de Administración se deberá integrar por no menos de cinco ni más de quince personas, quienes serán nombrados o removidos, en su caso, por la Asamblea General.

Artículo 74 . Los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia deberán reunir los requisitos siguientes:

I . Ser socios de la sociedad cooperativa;

II . Acreditar la experiencia y los conocimientos mínimos que en materia económica, financiera, administrativa y de desarrollo social, establezca la propia sociedad cooperativa en sus Bases Constitutivas;

III . No desempeñar simultáneamente otro cargo como dirigente, funcionario o empleado en la sociedad cooperativa de que se trate, así como en otras sociedades nacionales distintas a los Organismos Cooperativos o a las Sociedades Cooperativas Integradoras;

IV . No estar inhabilitado para ejercer el comercio;

V . No estar sentenciado por delitos patrimoniales intencionales;

VI . No tener litigio pendiente con la sociedad cooperativa;

VII . No haber celebrado con la sociedad cooperativa, en los últimos tres años, directa o indirectamente en caso de parentescos de consanguinidad o afinidad hasta el primer grado, contratos de obras, servicios, suministros o cualquier otro de naturaleza análoga, o participar en empresas con las que la sociedad cooperativa celebre cualquiera de los actos antes señalados;

VIII . No desempeñar cargo público de elección popular o de dirigencia partidista;

VIX . No estar inhabilitado para ejercer cualquier cargo, comisión o empleo en el servicio público federal, estatal o municipal, o en el sistema financiero mexicano;

X . Tratándose de los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; no tener parentesco por consanguinidad hasta el primer grado, afinidad hasta el segundo grado, o civil con el Director o Gerente General, o con algún

otro miembros de los Consejos de Administración o Vigilancia de la sociedad cooperativa o con funcionarios de primer nivel de la propia sociedad cooperativa, y

XI . Los demás que la presente Ley o las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa determinen.

La Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria conocerá el perfil de los candidatos a desempeñarse como miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia, y se someterá a su consideración la documentación e información que al efecto se determine en las Bases Constitutivas, para evaluar individualmente la honorabilidad, historial crediticio y experiencia de negocios de los candidatos.

Artículo 75 . Los acuerdos sobre la administración de la sociedad cooperativa, se tomarán por mayoría de los miembros del Consejo de Administración.

Artículo 76 . El Consejo de Administración ejercerá sus funciones directamente o en forma delegada a una estructura operativa o administrativa; en este caso, las responsabilidades directas deberán definirse en las Bases Constitutivas.

El Consejo de Administración tiene las siguientes facultades:

- I** . Llevar la firma social y la representación de la sociedad cooperativa;
- II** . Levantar actas o minutas de sus reuniones, en donde consten los acuerdos tomados;
- III** . Organizar, convocar y en su caso presidir, por conducto de su presidente, la Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria;
- IV** . Presentar a la Asamblea General el Balance Social y los estados financieros, para su aprobación;
- V** . Llevar la contabilidad;
- VI** . Llevar los libros sociales de la sociedad cooperativa;
- VII** . Admitir temporalmente a nuevos socios, a fin de ser ratificados por Asamblea General;
- VIII** . Proponer la admisión, suspensión o exclusión de socios a la Asamblea General;
- IX** . Designar coordinadores de áreas de trabajo;
- X** . Proponer a la Asamblea General, cuando no sea materia de su competencia, la integración y designación de comisiones o comités especiales que se requieran;
- XI** . Establecer las políticas generales de administración y operación de la sociedad cooperativa;
- XII** . Acordar la creación de las comisiones o comités que sean necesarios para el correcto desarrollo de las funciones del propio Consejo de Administración;

XIII . Autorizar los reglamentos que propongan las comisiones o comités respectivos y los que el propio consejo determine;

XIV . Instruir la elaboración y aprobar los manuales de administración y operación, así como los programas de actividades;

XV . Informar a la Asamblea General sobre los resultados de su gestión cuando menos una vez al año;

XVI . Atender las observaciones que sean señaladas por el Consejo de Vigilancia;

XVII . Nombrar al Director o Gerente General y acordar su remoción, en este último caso previa opinión del Consejo de Vigilancia, de acuerdo al procedimiento que establezcan las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa;

XVIII . Otorgar los poderes que sean necesarios tanto al Director o Gerente General como a los funcionarios y personas que se requiera, para la debida operación de la sociedad cooperativa. Estos poderes podrán ser revocados en cualquier tiempo por el propio Consejo de Administración;

XIX . Proponer a la Asamblea General el otorgamiento de poderes para ejercer actos de dominio, siempre que estos no sean propios de su competencia;

XX . Presentar a la Asamblea General los planes y programas estratégicos para la sociedad cooperativa, así como los presupuestos anuales, para su aprobación;

XXI . Tratándose de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, el Consejo de Administración, establecerá las políticas para otorgamiento de préstamos;

Asimismo deberá autorizar las operaciones que, de acuerdo a las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa y por su monto o importancia, necesiten de tal autorización;

XXII . Informar a la Asamblea General, cuando así lo solicite, de la necesidad de interponer demandas, denuncias, pleitos o gestiones; así como de su seguimiento o desistimiento ante los órganos jurisdiccionales competentes;

XXIII . La aplicación de sanciones disciplinarias a socios;

XXIV . Presentar a la Asamblea General el proyecto para la distribución de los excedentes, la aplicación a los fondos cooperativos y la percepción de anticipos o absorción de pérdidas entre los socios;

XXV . Definir los programas y estrategias a realizar en materia de educación cooperativa y formación para sus socios y empleados;

XXVI . Manejar los fondos de la sociedad cooperativa, bajo la supervisión de la Asamblea General y el Consejo de Vigilancia, y

XXVII . Las demás que la presente Ley, la Asamblea General o las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa determinen.

Se consideran facultades implícitas del Consejo de Administración las que la presente Ley o las Bases Constitutivas no reserven expresamente a la Asamblea General y que resulten necesarias para la realización de las actividades en cumplimiento del objeto social.

Artículo 77 . La delegación de poderes realizada por el Consejo de Administración no restringe sus facultades y no implica de ninguna manera la substitución de la responsabilidad personal de los integrantes de dicho órgano.

Artículo 78 . Para el correcto funcionamiento del Consejo de Administración se debe considerar lo siguiente:

I . El Consejo de Administración, previa convocatoria, quedará válidamente constituido cuando concurren a la reunión más de la mitad de sus miembros;

II . Los acuerdos sobre la administración de la sociedad se deberán tomar por mayoría de los miembros del Consejo de Administración. Cada miembro tendrá un voto, y

III . El acta de la reunión, firmada por el Presidente y el Secretario, recogerá los debates en forma sucinta y el texto de los acuerdos, así como el resultado de las votaciones.

Artículo 79 . Los miembros del Consejo de Administración responderán solidariamente frente a la sociedad cooperativa y a los socios por las violaciones a la presente Ley o a las Bases Constitutivas.

Sólo puede eximirse el miembro que no haya participado en la sesión que adoptó la resolución, o haya dejado constancia en acta de su voto en contra.

Sección V Del Consejo de Vigilancia

Artículo 80 . El Consejo de Vigilancia es el órgano responsable de supervisar el funcionamiento interno de la sociedad cooperativa, así como del cumplimiento de sus Bases Constitutivas y la demás normatividad aplicable.

Artículo 81 . El Consejo de Vigilancia está integrado por un número impar de miembros no menor de tres personas ni mayor de siete, de los cuales uno desempeñara el cargo de presidente, uno el de secretario y los restantes fungirán como vocales.

En el caso de que en la elección de los miembros del Consejo de Administración se hubiere constituido una minoría que represente, por lo menos un tercio de la votación de los asistentes a la Asamblea General, a dicha minoría le corresponderá designar un miembro en el Consejo de Vigilancia.

Artículo 82 . El Consejo de Vigilancia podrá vetar aquellas resoluciones del Consejo de Administración que, a su criterio, dañen o perjudiquen a la sociedad cooperativa, excedan sus facultades, o incumplan con lo establecido en las Bases Constitutivas o demás normatividad aplicable; este derecho deberá ejercitarse ante el presidente del Consejo de Administración en forma verbal e implementarse por escrito, debidamente fundado y motivado, dentro de las cuarenta y ocho

horas siguientes a la aprobación de la resolución de que se trate. Si fuera necesario, en los términos de la presente Ley y de las Bases Constitutivas, se podrá solicitar al Consejo de Administración la reconsideración de dicha resolución o convocar, dentro de los treinta días naturales siguientes, a una Asamblea General Extraordinaria para que se aboque a resolver el conflicto.

Artículo 83 . El Consejo de Vigilancia contara por lo menos con las siguientes facultades:

- I** . Asistir a las sesiones de la Asamblea General;
- II** . Participar con voz, pero sin voto, en las sesiones del Consejo de Administración;
- III** . Recibir del Consejo de Administración la información financiera, contable y social de la sociedad cooperativa, al menos mensualmente. El Consejo de Administración no podrá negar dicha información al Consejo de Vigilancia;
- IV** . Rendir un informe anual a la Asamblea General con respecto a las actividades realizadas en el cumplimiento de sus atribuciones;
- V** . Solicitar al Director o Gerente General y a los Comités de la sociedad cooperativa, la información que requiera para el correcto desempeño de sus funciones;
- VI** . Solicitar al auditor interno o externo, en caso de que exista, la información sobre el desarrollo y resultados de la auditoría;
- VII** . Convocar a Asamblea General Ordinaria y/o Extraordinaria a falta de convocatoria expedida por el Consejo de Administración, en los términos que se establecen en el artículo 65;
- VIII** . Presentar a la Asamblea General un informe anual sobre su gestión;
- IX** . Informar a la Asamblea General sobre las irregularidades detectadas en la operación del Consejo de Administración de la sociedad cooperativa;
- X** . Supervisar que las observaciones efectuadas se atiendan y las irregularidades detectadas se corrijan;
- XI** . Presentar a la Asamblea General el dictamen correspondiente a los estados financieros del ejercicio, para su discusión y en su caso aprobación;
- XII** . Realizar las funciones de conciliación y arbitraje a que se refiere el artículo 89, cuando las Bases Constitutivas no prevean la creación de una Comisión de Conciliación y Arbitraje, y
- XIII** . Las demás que la presente Ley, la Asamblea General o las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa determinen.

Sección VI Del Director o Gerente General

Artículo 84. El Consejo de Administración podrá designar de entre los socios de la sociedad cooperativa o personas no asociadas, un Director o Gerente General encargado de la función ejecutiva, con la facultad de representación que se le asigne.

Artículo 85. El Director o Gerente General de las sociedades cooperativas deben reunir los requisitos siguientes:

- I .** Contar con los conocimientos básicos en materia financiera y administrativa, que la propia sociedad cooperativa establezca en sus Bases Constitutivas;
- II .** Cumplir con los requisitos que establece el Artículo 74 de la presente Ley;
- III .** Tratándose de Directores o Gerentes Generales de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, no tener parentesco por consanguinidad hasta el primer grado, afinidad hasta el segundo grado, o civil con alguno de los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia de la sociedad cooperativa, y
- IV .** Los demás que la presente Ley, la Asamblea General o las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa determinen.

El Consejo de Administración deberá conocer el perfil del candidato a desempeñarse como Director o Gerente General y se someterá a su consideración la documentación e información, que al efecto determine el propio Consejo, que permita evaluar la honorabilidad, capacidad técnica, historial crediticio y de negocios de los candidatos.

Artículo 86 . El Director o Gerente General de la sociedad cooperativa tendrá las siguientes atribuciones:

- I .** Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración y de los comités de la sociedad cooperativa;
- II .** Representar a la sociedad cooperativa en los actos que determinen las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa, o el Consejo de Administración, de conformidad con los poderes que les hayan sido asignados;
- III .** Administrar las operaciones de la sociedad cooperativa, de conformidad con los poderes conferidos por el Consejo de Administración;
- IV .** Aplicar las políticas establecidas por el Consejo de Administración o por los demás comités de la sociedad cooperativa, actuando en todo momento con apego a las Bases Constitutivas de la misma y a la normatividad aplicable;
- V .** Presentar a la Asamblea General y al Consejo de Administración un informe anual sobre su gestión;
- VI .** Presentar al Consejo de Administración en ocasión de sus juntas ordinarias, los informes sobre la situación financiera y administrativa que guarda la sociedad cooperativa;
- VII .** Preparar y proponer para su aprobación al Consejo de Administración, los planes y el presupuesto de cada ejercicio;
- VIII .** Presentar mensualmente al Consejo de Administración, en ocasión de sus juntas ordinarias, los estados financieros para su conocimiento;

IX . Aplicar los reglamentos y manuales operativos, y proponer al Consejo de Administración los ajustes y modificaciones necesarios a los mismos;

X . Vigilar la correcta elaboración y actualización de los libros y registros contables y sociales de la sociedad cooperativa, y

XI . Las demás que la presente Ley, la Asamblea General, las Bases Constitutivas o el Consejo de Administración de la sociedad cooperativa determinen.

Sección VII De Otros Órganos

Artículo 87 . Las sociedades cooperativas podrán constituir comisiones y comités conforme lo establecido por la presente Ley, sus Bases Constitutivas o por resolución de su Asamblea General o el Consejo de Administración.

Los miembros de dichas comisiones y comités serán designados o removidos, en su caso, por el órgano que los haya constituido, de acuerdo con las facultades otorgadas por la presente Ley.

El Consejo de Administración emitirá los reglamentos y manuales operativos a los cuales deberán ajustarse las comisiones o comités.

Los miembros de las comisiones o comités electos conforme la presente Ley, así como los demás que designe la Asamblea General o el Consejo de Administración, durarán en su cargo desde su nombramiento hasta que la propia Asamblea General o el Consejo de Administración así lo determinen

La Asamblea General podrá determinar el fin de una comisión o comité cuando ya no sea necesario para el cumplimiento de su objeto social.

Artículo 88 . Las sociedades cooperativas están obligadas a procurar la educación cooperativa, la relativa al sector social de la economía y la demás de especialización administrativa, financiera u operativa que requiera para el cumplimiento de su objeto social.

Para tal efecto, deberán contar con un Comité de Educación Cooperativa que será responsable de ejecutar los programas y estrategias generales que apruebe la Asamblea General.

Tratándose de sociedades cooperativas que tengan diez o menos socios, bastará con designar un Comisionado de Educación Cooperativa.

Artículo 89 . Las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa podrán prever la creación de una Comisión de Conciliación y Arbitraje, que tramitará y resolverá las apelaciones o quejas de los socios en contra de actos o resoluciones de los órganos sociales.

Artículo 90 . Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo deberán contar, además de los señalados en los artículos 61 y 88, con las instancias siguientes:

I . Comité de Crédito o su equivalente, que es el responsable de analizar, y en su caso, aprobar las solicitudes de crédito que presenten los Socios a la sociedad cooperativa, así como las

condiciones en que éstos se otorguen, de acuerdo a los manuales y las políticas que hayan sido aprobadas por el Consejo de Administración;

II . Comité de Riesgos, que es el responsable de identificar y medir los riesgos, dar seguimiento de su impacto en la operación y controlar sus efectos sobre los excedentes y el valor del capital social de la sociedad cooperativa;

III . Un Auditor externo, que será designado por el Consejo de Administración, y

IV . Un Auditor interno, que será designado por el Consejo de Administración.

En el caso de los comités, deberán estar integrados por no menos de tres personas ni por más de siete, quienes cumplirán con los requisitos que establece el Artículo 74 de la presente Ley, a excepción de la fracción II, siempre y cuando no exista conflicto de interés.

Los miembros de dichos Comités y los Auditores serán designados o removidos, en su caso, por el Consejo de Administración. Cuando alguno de éstos, incumpla sus funciones o sean detectadas irregularidades en su actuación, el Consejo de Vigilancia o, en su caso, el Director o Gerente General propondrá su remoción al Consejo de Administración.

El Consejo de Administración emitirá los reglamentos y manuales operativos a los cuales deberán ajustarse los comités citados en el presente Artículo.

Conforme a lo dispuesto por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la autoridad competente podrá establecer excepciones al presente artículo, dependiendo del tamaño y Nivel de Operación de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo de que se trate.

Artículo 91 . Las sociedades cooperativas contarán con las áreas de trabajo que sean necesarias para la mejor organización y expansión de su Actividad Cooperativa.

Capítulo VI Del Régimen Económico

Sección I Del Capital Social y los Certificados de Aportación

Artículo 92 . El capital social de la sociedad cooperativa está integrado por:

I . Las aportaciones obligatorias, extraordinarias y voluntarias de los socios;

II . La proporción de los excedentes que la Asamblea General acuerde para su reinversión a fin de incrementar el capital social en cada ejercicio;

III . Las reservas legales;

IV . Los fondos sociales de reserva, y

V . Las donaciones, subsidios, herencias, legados y recursos análogos que reciban de personas físicas y morales, públicas o privadas, nacionales o internacionales destinados a incrementar su patrimonio.

El monto total del capital social constituido por las aportaciones será variable e ilimitado, sin perjuicio de poder establecer en las Bases Constitutivas una cantidad mínima fija.

Las sociedades cooperativas deberán llevar un registro de las variaciones del capital social, el cual podrá realizarse por medios escritos o electrónicos.

Tratándose de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los certificados de aportación, además, deberán cumplir con las disposiciones generales que las regulan conforme a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Artículo 93 . El importe total de las aportaciones que los socios de nacionalidad extranjera efectúen al capital de las sociedades cooperativas, no rebasará el porcentaje máximo que establece la Ley de Inversión Extranjera.

Artículo 94 . Los incrementos o reducciones del capital social deben ser registrados e informados a los socios mediante comunicación expresa y escrita, cumpliendo con los criterios establecidos en sus Bases Constitutivas.

Artículo 95 . Las aportaciones que realicen los socios al capital social podrán hacerse en efectivo, bienes o trabajo, de acuerdo a lo establecido en las Bases Constitutivas; y estarán representadas por certificados de aportación que serán nominativos, indivisibles, inembargables, no negociables, y de igual valor los cuales se actualizarán, conforme a las Normas de Información Financiera, para reflejar su valor a precios constantes.

La valorización de las aportaciones que no sean en efectivo se hará según los criterios establecidos en las Bases Constitutivas.

El socio en caso de retiro voluntario o fallecimiento podrá transmitir los derechos patrimoniales que amparan sus certificados de aportación, a favor del beneficiario que designe. Las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa, determinarán los requisitos que debe cumplir el beneficiario, para que también le puedan ser conferidos los derechos cooperativos.

Artículo 96 . Los certificados de aportación deben contener al menos los siguientes datos:

- I . Denominación del tipo de certificado de aportación;
- II . Fecha de emisión del certificado;
- III . Nombre o razón social, domicilio y sello de la sociedad cooperativa;
- IV . Fecha de constitución de la sociedad cooperativa;
- V . Fecha de registro de la sociedad cooperativa;
- VI . Valor nominal del certificado con descripción de moneda, monto y, en su caso, condiciones de actualización;
- VII . Nombre, domicilio y firma del tenedor y, en su caso, los datos de las transmisiones de que haya sido objeto el certificado;

VIII . Los derechos concedidos y obligaciones impuestas al tenedor del certificado;

IX . Nombre y Firma del Presidente del Consejo de Administración;

X . En su caso, serie y número del certificado.

XI . Fecha del pago del saldo total.

Para tal efecto, debe emitirse y conservarse un talonario que contenga estos datos o bien una copia simple del certificado de aportación de cada socio, mismo que quedará bajo la responsabilidad y resguardo del Consejo de Administración de la sociedad cooperativa.

Artículo 97 . Los certificados de aportación son de cuatro tipos:

I . Certificados de aportación obligatoria u ordinaria, son aquellos que aportan los socios al momento de su integración a la sociedad cooperativa y con los que se integra el capital social de la misma;

II . Certificados de aportación extraordinaria o complementaria, son aquellos que la Asamblea General Ordinaria aprueba como necesarios para fines de la continuidad o crecimiento de la sociedad cooperativa;

III . Certificados de aportación voluntarios, son aquellos que la Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria de las sociedades cooperativas aprueban, con el objeto de dar una participación adicional a sus socios.

IV . Certificados de aportación para capital de riesgo por tiempo determinado, son aquellos que la Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria aprueban, con el objeto obtener recursos económicos para la sociedad cooperativa.

Artículo 98 . Cada socio aportará por lo menos el valor de un certificado de aportación obligatorio u ordinario, al constituirse la sociedad cooperativa o al ingresar a ella, siendo obligatoria la exhibición del diez por ciento cuando menos, del valor de los certificados de aportación y el resto podrá cubrirse en los términos que definan las Bases Constitutivas, contado a partir de la fecha de constitución de la sociedad cooperativa o de ingreso del nuevo socio a ella. En caso de que el solicitante no cubra la totalidad del valor del certificado de aportación en el tiempo señalado, deberá reembolsársele el monto aportado.

Se podrá pactar en Asamblea General Ordinaria la suscripción de certificados de aportación extraordinaria o complementaria con carácter obligatorio para todos los socios, según se defina en las Bases Constitutivas, siempre que se respete el principio de un certificado por socio en cada ocasión.

Los certificados de aportación voluntarios y para capital de riesgo por tiempo determinado, serán cubiertos en su totalidad al momento su suscripción, y serán reembolsables a solicitud del suscriptor, de acuerdo con lo establecido por el Consejo de Administración al momento de su emisión.

Artículo 99 . Las sociedades cooperativas, a excepción de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, podrán emitir certificados de aportación para capital de riesgo por tiempo determinado, dichos certificados no formaran parte del capital social y podrán ser adquiridos por socios o no socios; y por los cuales percibirán el interés que fije el Consejo de Administración, de acuerdo con las posibilidades económicas de la sociedad cooperativa.

Los tenedores de estos certificados, que no sean socios de la sociedad cooperativa, no adquieren en razón de su tenencia, los derechos cooperativos que les corresponden a los socios de la sociedad cooperativa; pero, si podrán percibir el interés que fij e el Consejo de Admi nistrac ión sujeto a l riesgo y periodos de gracia señalados en su emisión.

Artículo 100 . Cuando la Asamblea General determine un monto distribuible de los excedentes, se hará la devolución, a los socios que posean mayor número de certificados de aportación o a prorrata si todos son poseedores de un número igual de certificados. Cuando el acuerdo sea en el sentido de aumentar el capital social, todos los socios quedarán obligados a suscribir el aumento en la forma y términos que acuerde la Asamblea General.

Artículo 101 . Las Bases Constitutivas regulan el derecho de los socios al reembolso de sus aportaciones al capital social, así como el reembolso a los beneficiarios en caso de pérdida de la calidad de socio.

En todo caso, las Bases Constitutivas deben fijar los criterios y plazos para la entrega de los montos solicitados, de acuerdo a la disponibilidad de capital de trabajo y al índice de capitalización que deba mantener la sociedad cooperativa.

El reembolso procederá siempre que el socio haya extinguido todas sus obligaciones con la sociedad cooperativa.

Asimismo, se deberán adicionar o disminuir, según corresponda, los resultados acumulados no distribuidos y los del ejercicio en curso al momento del reembolso.

En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, se verificará que no existan operaciones activas pendientes, en cuyo caso deberán liquidarlas previamente, y deberá establecerse en las Bases Constitutivas que, en el caso de que varios de los Socios soliciten al mismo tiempo el retiro de sus aportaciones y ahorros, la sociedad cooperativa podrá fijar plazos para la entrega de los montos solicitados, de acuerdo a la disponibilidad de capital de trabajo y al índice de capitalización que deba mantener la sociedad cooperativa.

Sección II De los Fondos Cooperativos

Artículo 102 . Las sociedades cooperativas deben constituir los siguientes fondos cooperativos:

I . De Reserva;

II . De Previsión Social;

III . De Educación Cooperativa, y

IV . De Desarrollo Comunitario.

Artículo 103 . El fondo de reserva se constituye con un monto no menor del cinco por ciento de los excedentes que obtengan las sociedades cooperativas en cada ejercicio social y se incrementará hasta el monto previsto en las Bases Constitutivas o hasta alcanzar:

I . Un veinticinco por ciento del capital social en el caso de las sociedades cooperativas de productores de bienes o prestadores de servicios;

II . Un diez por ciento del capital social en el caso de las sociedades cooperativas de consumidores de bienes o usuarios de servicios;

III . Un diez por ciento del capital social en el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, o un monto equivalente a por lo menos el diez por ciento de los activos totales de la sociedad cooperativa, lo que resulte mayor, y

IV . Un diez por ciento del capital social en el caso de las Sociedades Cooperativas Integradoras y los Organismos Cooperativos.

La finalidad de este fondo es incrementar los recursos patrimoniales de la sociedad cooperativa.

Este fondo será afectado, previa decisión de la Asamblea General, cuando lo requiera la sociedad cooperativa para afrontar las pérdidas o restituir el capital de trabajo, debiendo ser reintegrado en ejercicios subsecuentes, con cargo a los excedentes. Se entenderá por capital de trabajo a la diferencia entre activos y pasivos a plazo menor de un año.

El Fondo de Reserva de las sociedades cooperativas será manejado por el Consejo de Administración con la aprobación del Consejo de Vigilancia y se dispondrá de él solamente para los fines que se consignan en el párrafo anterior, debiendo informar a la Asamblea General en su reunión anual inmediata.

Artículo 104 . El fondo de previsión social se constituye con un monto no menor del quince por ciento de los excedentes que obtengan las sociedades cooperativas en cada ejercicio social, conforme a lo que se establezca en las Bases Constitutivas. Dicho fondo no podrá ser distribuido ni limitado, y deberá destinarse a la creación de reservas para cubrir los riesgos y enfermedades profesionales y formar fondos de pensiones y haberes de retiro de socios, primas de antigüedad y para fines diversos que cubrirán: gastos médicos y de funeral, subsidios por incapacidad, becas educacionales para los socios o sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas y otras de naturaleza análoga. Al inicio de cada ejercicio, la Asamblea General fijará, con base al programa que proponga al Consejo de Administración, las prioridades para la aplicación de este fondo de conformidad con las perspectivas económicas y necesidades de la sociedad cooperativa.

De ninguna manera se entenderá que los miembros de los Consejos de Administración y de Vigilancia prestan su trabajo personal a la cooperativa.

En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, cuando se presenten riesgos de capitalización, podrá suspenderse el destino de recursos a este fondo.

El porcentaje que se destine a este fondo podrá aumentar según los riesgos probables o la capacidad económica de la sociedad cooperativa.

Las prestaciones derivadas del fondo de previsión social, son independientes de las prestaciones a que tengan derecho los socios que aportan su trabajo personal o los trabajadores asalariados de las sociedades cooperativas que establezcan las leyes de seguridad social o de vivienda para los trabajadores, por su afiliación a los sistemas de seguridad social y de vivienda a que se refieran dichas leyes. Los recursos de este fondo podrán destinarse a cubrir las prestaciones mencionadas. Los recursos de este fondo podrán destinarse para cubrir las cuotas por el concepto de prestaciones de seguridad social y de vivienda cuando sean dados de alta como trabajadores de la misma.

Alternativamente, los recursos de este fondo podrán destinarse para sufragar los costos de la reversión de cuotas por las prestación de servicios de seguridad social y/o de vivienda, cuando así lo acuerde la Asamblea General, conforme a lo que establece la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, siempre y cuando se haya celebrado el convenio respectivo con dichas Instituciones.

Artículo 105 . El Fondo de Educación Cooperativa se constituye con el porcentaje que acuerde la Asamblea General, pero en todo caso dicho porcentaje no puede ser inferior al diez por ciento de los excedentes de cada ejercicio social.

Los recursos de este fondo tienen como objeto:

- I** . La formación de los socios y trabajadores en los valores y principios cooperativos y del Sector Social de la Economía;
- II** . La capacitación técnica, laboral y profesional de los socios y trabajadores;
- III** . La difusión del cooperativismo; y
- IV** . La asistencia técnica e investigación.

Esas actividades podrán ser desarrolladas directamente por las sociedades cooperativas; a través de Sociedades Cooperativas Integradoras; o mediante la prestación de servicios educativos por parte de los Organismos Cooperativos e instituciones especializadas.

Artículo 106 . Además de los fondos cooperativos establecidos en los artículos anteriores; de los excedentes de cada ejercicio social deberá separarse como mínimo el dos por ciento para constituir el fondo de desarrollo comunitario.

El fondo de desarrollo comunitario podrá ser afectado cuando así lo decida la Asamblea General con el objeto cumplir con los compromisos para el desarrollo comunitario y ecológico.

Las aportaciones a este fondo podrán ser efectuadas en dinero, o el equivalente de su valor en especie o en trabajo.

Sección III De la Contabilidad y los Libros Sociales

Artículo 107 . Las sociedades cooperativas deben llevar su contabilidad conforme las disposiciones legales aplicables, la naturaleza de su actividad y el régimen fiscal que les corresponda.

Además de los libros contables, las sociedades cooperativas llevarán los siguientes libros sociales, con la presentación que se defina en sus Bases Constitutivas:

- I .** Libro de actas de la Asamblea General;
- II .** Libro de actas de los Consejos de Administración Vigilancia;
- III .** Libro de registro de socios y certificados de aportación, y
- IV .** Libro para el balance social.

El libro de registro de socios podrá elaborarse a través de medios electrónicos y deberá contener por lo menos: el nombre, domicilio, la fecha de ingreso, los certificados de aportación con indicación de la forma en que se pagaron, la transmisión de los mismos, en su caso, y el nombre de los beneficiarios de cada uno de los socios. Además de la fecha en que se reintegró su valor por pérdida de la calidad de socio, en su caso.

Artículo 108 . La duración del ejercicio social de las sociedades cooperativas coincidirá con el año de calendario, con excepción del año de su constitución, extinción o fusión; el cual tendrá una duración desde la inscripción de su acta constitutiva en el Registro Público de Comercio o de la cancelación del mismo, hasta el fin del año calendario.

En los casos en que una sociedad cooperativa entre en liquidación o sea fusionada; su ejercicio social terminará anticipadamente en la fecha en que entre en liquidación o se fusione, y se considerará que habrá un ejercicio durante todo el tiempo en que la sociedad esté en liquidación debiendo coincidir éste último con lo que al efecto establece el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 109 . Se consideraran excedentes de las sociedades cooperativas; a la cantidad neta que resulte del producto de todas las operaciones de la sociedad cooperativa, una vez que sean descontados los costos, gastos, anticipos de excedentes y las obligaciones fiscales que correspondan, conforme a las prácticas, principios o normas aceptados por el sistema cooperativo, los cuales se consignarán en los estados financieros que presentará el Consejo de Administración a la Asamblea General. Igual procedimiento se observará si los estados financieros mencionados reportan pérdidas.

Artículo 110 . El proyecto de distribución de excedentes netos, así como la absorción de las pérdidas generadas en cada ejercicio social anual, serán sometidas a la consideración de la Asamblea General Ordinaria, la cual acordará su destino de acuerdo al siguiente orden:

- I .** Abonar los excedentes que corresponda pagar a los socios por los resultados de los ejercicios anteriores, según el tipo de certificado de aportación;
- II .** El porcentaje que corresponda al fondo de reserva y, en su caso, la restitución de los recursos de este fondo cuando se hayan disminuido para la absorción de pérdidas o la restitución del capital de trabajo;
- III .** El porcentaje que corresponda al fondo de previsión social;

IV . El porcentaje que corresponda al fondo de educación cooperativa;

V . El porcentaje que corresponda al fondo de desarrollo comunitario;

VI . El resto será distribuido entre los socios según la clase de sociedad cooperativa de que se trate, conforme a los criterios siguientes:

a) En el caso de las sociedades cooperativas de consumidores de bienes o usuarios de servicios, se podrán reinvertir en la misma sociedad cooperativa o distribuir en razón del monto de las adquisiciones que los socios hubiesen efectuado durante el año fiscal y podrán ser en efectivo o en especie, según lo decida la Asamblea General;

b) En el caso de las sociedades cooperativas de productores de bienes o prestadores de servicios, se podrán reinvertir en la misma sociedad cooperativa o distribuir en razón del trabajo aportado por cada socio durante el año, tomando en cuenta que el trabajo puede evaluarse a partir de los siguientes criterios:

1 . El nivel de responsabilidad a su cargo;

2 . Su productividad;

3 . El cumplimiento de sus objetivos y el aprovechamiento de los recursos a su cargo, y

4 . El nivel técnico y escolar;

c) En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, se distribuirán en proporción a las operaciones de ahorro y préstamo realizadas por cada socio con la sociedad cooperativa;

d) En el caso de las Sociedades Cooperativas Integradoras y los Organismos Cooperativos, se distribuirán en proporción y a prorrata de sus aportaciones, y

VII . Las reinversiones, inversiones o actividades que, en su caso, acuerde la Asamblea General.

Artículo 111 . Cada año las sociedades cooperativas deberán actualizar sus estados financieros aplicando las Normas de Información Financiera.

La Asamblea General determinará con relación a los incrementos, el porcentaje que se destinará al incremento al capital social y el que se aplicará a las reservas sociales.

Artículo 112 . Todo acto o contrato que signifique variación en el activo, en el pasivo, en resultados o capital de la sociedad cooperativa, o implique obligación directa o contingente, debe ser registrado en la contabilidad.

El Consejo de Administración presentará anualmente a la Asamblea General un informe financiero del ejercicio social sobre la marcha de la sociedad cooperativa que incluya, al menos:

I . Un Balance General que muestre la situación financiera y patrimonial de la sociedad cooperativa a la fecha del cierre del ejercicio social;

II . Un Estado de Resultados que muestre de manera ordenada y detallada los resultados financieros de la sociedad cooperativa en el periodo correspondiente al ejercicio social anual;

III . Un Estado de Flujo de Efectivo que muestre el origen y la aplicación de los recursos financieros de la sociedad cooperativa e informe sobre los movimientos de efectivo del periodo;

IV . Un proyecto de la aplicación de los excedentes o, en su caso, de los mecanismos para cubrir las pérdidas;

V . En su caso, los principales proyectos existentes y los estados financieros proyectados que muestren los cambios en las partidas que integren el activo y el capital social, y

VI . Las notas que sean necesarias para completar o aclarar información que suministren los estados anteriores y la explicación justificada de las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera.

El Informe Financiero del Consejo de Administración, así como el Informe del Consejo de Vigilancia se pondrán a disposición de los socios por lo menos al mismo tiempo en que se haga la convocatoria de la Asamblea General. Los socios que así lo soliciten tendrán derecho a que se les entregue una copia simple de este informe, mismo que estará disponible en las oficinas del domicilio social y de las sucursales que en su caso tenga la sociedad cooperativa.

La falta de presentación oportuna de estos informes será causa suficiente para que al menos una tercera parte de la totalidad de los socios pueda demandar judicialmente la remoción del Consejo de Administración o del Consejo de Vigilancia, sin perjuicio de las responsabilidades en que hubieren incurrido.

Artículo 113 . Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo deberán dictaminar sus estados financieros anuales a través de un auditor externo independiente, quien será designado anualmente por el Consejo de Administración de la sociedad cooperativa de que se trate.

Conforme a lo dispuesto por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la autoridad competente podrá establecer excepciones al presente artículo, dependiendo del tamaño y Nivel de Operación de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo de que se trate.

Opcionalmente, las sociedades cooperativas distintas a las de ahorro y préstamo, podrán disponer en sus Bases Constitutivas, o temporalmente por acuerdo de su Asamblea General o Consejo de Administración, la contratación de servicios de auditoría externa.

Artículo 114 . Al cierre de cada ejercicio social anual el Consejo de Administración, someterá a la consideración de la Asamblea General un balance de las incidencias, el desempeño y los impactos sociales internos y externos respecto al destino de los fondos de desarrollo comunitario y la práctica de los valores y principios cooperativos en la comunidad, a este informe se le denominará Balance Social.

Capítulo VII De los Socios

Sección I De la Adquisición de la Calidad de Socio

Artículo 115. Tendrán la capacidad legal para ser socios de una sociedad cooperativa:

- I .** Las personas físicas mayores de edad;
- II .** Los menores de edad por medio de sus padres, tutores legales o representantes legales, siempre y cuando se cumpla con las disposiciones civiles correspondientes;
- III .** Los interdictos cuando así lo permita la legislación civil aplicable en cada Entidad Federativa;
- IV .** Los menores de edad habilitados por matrimonio o emancipación;
- V .** Las mismas sociedades cooperativas, cuando se unan para constituir un Organismo Cooperativo, conforme a lo establecido en el artículo 138 de la presente Ley, y
- VI .** Los organismos del Sector Social de la Economía, cuando se unan para constituir una Sociedad Cooperativa Integradora, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley.

El ingreso y retiro de los socios a una sociedad cooperativa será libre, sin discriminación de ninguna clase, distinción de género, ideología política, preferencia partidista o creencia religiosa.

Artículo 116 . El ingreso como socio a una sociedad cooperativa se adquiere mediante la adhesión voluntaria en el acto constitutivo de la sociedad cooperativa o posteriormente por adhesión voluntaria y Acuerdo del Consejo de Administración con ratificación de la Asamblea General, siempre que se acompañe de solicitud escrita del interesado, y cumpla con los requisitos y disposiciones establecidos en las Bases Constitutivas y en la presente Ley.

Los aspirantes deberán cumplir para su admisión como socios, por lo menos, con los requisitos siguientes:

- I .** Conocer y asumir los valores y principios cooperativos reconocidos por la presente Ley;
- II .** Pagar su certificado de aportación o establecer un plan de pagos de acuerdo a las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa, y
- III .** Los demás requisitos de admisión, establecidos por la presente Ley o las Bases Constitutivas.

Opcionalmente, las sociedades cooperativas podrán establecer en sus Bases Constitutivas, como requisito adicional, la acreditación del Curso de Introducción al Cooperativismo que podrán impartir los Organismos Cooperativos de la República Mexicana, los organismos e instituciones de asistencia técnica al Movimiento Cooperativo Nacional o las propias sociedades cooperativas de acuerdo a los programas aprobados por el Comité de Educación Cooperativa, quienes entregarán constancia que corrobore que el aspirante está facultado para tal propósito.

La Asamblea General Ordinaria ratificará o revocará el Acuerdo del Consejo de Administración sobre las solicitudes de admisión conforme a los mecanismos que señalen las propias Bases Constitutivas. El Consejo de Administración notificará la resolución de admisión al interesado en un plazo no mayor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que la Asamblea General haya emitido su resolución.

Los derechos y obligaciones de los socios en tanto no se realice la Asamblea General Ordinaria que los ratifique, serán establecidos en las Bases Constitutivas.

Sección II De los Derechos y Obligaciones

Artículo 117. Los socios gozan de los siguientes derechos:

I . Participar con voz y voto en la Asamblea General sobre bases de igualdad, disponiendo un solo voto por socio, independientemente de sus aportaciones;

II . Renunciar voluntariamente a la cooperativa;

III . Elegir y ser electos, de manera individual, para desempeñar cargos en los órganos sociales de la sociedad cooperativa;

IV . Aprovechar de manera colectiva y ser beneficiario de las actividades que realice la sociedad cooperativa;

V . Obtener, de acuerdo a los procedimientos establecidos en las Bases Constitutivas, la información respectiva sobre la situación económica de la sociedad cooperativa;

VI . Recibir educación cooperativa permanente, incluyendo los aspectos relativos a la administración y la contabilidad de la cooperativa, los aspectos de la comercialización y las experiencias nacionales e internacionales del Movimiento Cooperativo Nacional; la educación cooperativa incluirá además intercambios con otras cooperativas;

VII . Presentar recursos, conforme a lo establecido en las Bases Constitutivas, ante la Comisión de Conciliación y Arbitraje, la Asamblea General o el Organismo Cooperativo al que pertenezca la sociedad cooperativa; en contra de actos o resoluciones de los órganos sociales;

VIII . Participar de los excedentes que la Asamblea General determine como distribuibles;

IX . Decidir sobre la aplicación de los excedentes no distribuibles de la sociedad cooperativa a través de la Asamblea General y según los proyectos de inversión que se presenten;

No podrá decidirse una aplicación sin que responda a un proyecto de inversión debidamente evaluado;

X . Recibir estímulos sobre el buen desempeño y los resultados, cuando realicen trabajo voluntario;

XI . Recibir el reembolso de los certificados de aportación que estuvieren pagados, por cualquier causa de pérdida de la calidad de socio, de acuerdo a los términos y condiciones establecidas en la presente Ley y las Bases Constitutivas;

XII . Formular denuncias o querellas por el incumplimiento de la presente Ley o las Bases Constitutivas, y

XIII . Los demás que establezca la presente Ley y las Bases Constitutivas.

Artículo 118 . Los socios tienen las siguientes obligaciones:

I . Conducirse conforme a los valores y principios cooperativos;

II . Asistir y participar con voz y voto en la Asamblea General;

III . Aceptar y desempeñar responsablemente los cargos para los que sean electos, conforme los Reglamentos de la sociedad cooperativa;

IV . Realizar las aportaciones obligatorias o complementarias acordadas por la Asamblea General;

V . Cumplir los acuerdos que adopte la Asamblea General y el Consejo de Administración, de conformidad con la presente Ley y las Bases Constitutivas;

VI . Abstenerse de cualquier actividad perjudicial en contra de la sociedad cooperativa;

VII . Cumplir con las obligaciones económicas que le correspondan;

VIII . Prestar el trabajo personal que les corresponda, en su caso;

IX . Asistir a los cursos de capacitación y formación cooperativa que la Comisión de Educación organice, y

X . Observar las demás obligaciones sociales, económicas y de trabajo que establezca la presente Ley y las Bases Constitutivas.

Artículo 119 . Las Bases Constitutivas podrán establecer sanciones a los socios contra la falta de honestidad, por mala conducta, manejos inadecuados de los recursos que se les hayan encomendado, o cuando no concurran a las Asambleas Generales, juntas o reuniones que establece la presente Ley, para ello deberán observarse las siguientes disposiciones:

I . Los socios sólo podrán ser sancionados por las faltas previamente tipificadas en las Bases Constitutivas, mismas que se clasificarán en faltas leves, graves y muy graves, y

II . Las Bases Constitutivas establecerán los procedimientos sancionadores, plazos de prescripción, las sanciones y los recursos que procedan.

Sección III De la Pérdida de la Calidad de Socio

Artículo 120. La calidad de socio se pierde por las siguientes causas:

- I .** Muerte de la persona física o extinción de la persona moral.
- II .** Renuncia voluntaria presentada ante el Consejo de Administración, la cual surtirá efectos desde que dicho Consejo la reciba.
- III .** Pérdida de las condiciones establecidas por las Bases Constitutivas para ser socio.
- IV .** Exclusión

Artículo 121 . Las causas de exclusión de un socio enmarcadas en las Bases Constitutivas de la sociedad cooperativa, tomarán en consideración, por los menos, los siguientes motivos:

- I .** Desempeñar labores sin cumplir con los parámetros o estándares de calidad que la sociedad cooperativa defina en sus Bases Constitutivas, reglamentos o manuales;
- II .** Incumplimiento en forma reiterada y sin causa justificada a las disposiciones y obligaciones establecidas en la presente Ley, las Bases Constitutivas, el reglamento de la sociedad cooperativa, las resoluciones de la Asamblea General o los acuerdos del Consejo de Administración;
- III .** Por no atender de forma reiterada, dolosa o injustificada, cuando así le corresponda, las observaciones del Consejo de Vigilancia, y
- IV .** Por afectar deliberadamente el patrimonio de la sociedad cooperativa sin consentimiento de la Asamblea General o incurriendo en interpretaciones personales de los acuerdos tomados.

Artículo 122 . Cuando los socios incurran en faltas previstas por la presente Ley o en las Bases Constitutivas podrán ser suspendidos o excluidos de acuerdo a la gravedad o naturaleza de la falta cometida. La decisión de suspensión o exclusión estará a cargo del Consejo de Administración o del Consejo Vigilancia y deberá ser ratificada por la Asamblea General.

Al socio que se le vaya a sujetar a un proceso de suspensión o exclusión se le notificará por escrito en forma personal, explicando los motivos y fundamentos de esta determinación, concediéndole un término de veinte días hábiles, para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga ante el Consejo de Administración o el Consejo de Vigilancia, de conformidad con las disposiciones de las Bases Constitutivas o del reglamento interno de la sociedad cooperativa.

El Consejo de Administración o de Vigilancia presentará su dictamen a la Asamblea General Ordinaria que resolverá y comunicará su decisión al interesado de forma inmediata y definitiva.

La suspensión o exclusión dictada por la Asamblea General surtirá sus efectos desde el momento en que sea notificada al socio. Cuando se trate de suspensión de derechos, esta no podrá ser mayor a un plazo de dos meses y no comprenderá la suspensión del derecho de información ni de la percepción de los intereses o rendimientos de sus aportaciones voluntarias.

Cuando un socio considere que la suspensión o exclusión no ha sido aplicada conforme a la presente Ley y las Bases Constitutivas, podrá acudir a la Comisión de Conciliación y Arbitraje si existiere, independientemente de poder ejercer la acción legal que corresponda.

Sección IV Del Personal Asalariado

Artículo 123. Las sociedades cooperativas pueden contar con trabajadores asalariados que no sean socios, siempre y cuando entre los socios no exista el personal disponible o con el perfil requerido, sin que el total del personal asalariado constituya un número mayor al treinta por ciento del total de los socios.

Las sociedades cooperativas de productores de bienes o prestadores de servicios podrán contar con trabajadores asalariados, únicamente en los siguientes casos:

- I .** Cuando las circunstancias extraordinarias o imprevistas de la producción o los servicios así lo exijan;
- II .** Para la ejecución de obras determinadas;
- III .** Para trabajos eventuales o por tiempo determinado, distintos a los requeridos por el objeto social de la sociedad cooperativa;
- IV .** Por la necesidad de contar con personal altamente especializado no existente en la sociedad cooperativa, y
- V .** Para la sustitución temporal de un socio hasta por seis meses en un año.

Cuando la sociedad cooperativa requiera admitir a más socios, el Consejo de Administración tendrá la obligación de emitir una convocatoria, teniendo preferencia para ello, sus trabajadores, a quienes se les valorará por su antigüedad, desempeño, capacidad y en su caso por su especialización.

Los trabajadores asalariados, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Sección I de este Capítulo, podrán solicitar su incorporación como socios de la sociedad cooperativa; pero en el momento en el que los trabajadores asalariados sumen, bajo cualquier tipo de contrato, la cantidad de tres años de servicio como trabajadores de la sociedad cooperativa, su ingreso será automático, salvo que el trabajador opte por mantenerse en calidad de asalariado no socio.

Artículo 124 . Las sociedades cooperativas deben afiliar obligatoriamente a sus trabajadores asalariados y a los socios que aporten su trabajo personal, a los sistemas de seguridad social previstos por la Ley del Seguro Social e inscribirlos al Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, así como instrumentar las medidas y prestaciones laborales que dispone la Ley Federal del Trabajo.

En caso de que la sociedad cooperativa cuente con fondos de previsión social, ésta podrá utilizarlos para ofrecer tales prestaciones a sus trabajadores asalariados y a sus socios que aporten su trabajo personal, siempre y cuando se hayan celebrado los convenios respectivos con el Instituto Mexicano del Seguro Social o con el Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, además las sociedades cooperativas podrán aumentar y destinar las sumas que corresponden por Ley para cubrir estas prestaciones; en cuyo caso se aplicara lo establecido por el artículo 104 de la presente Ley.

Artículo 125 . La relación entre las sociedades cooperativas y sus trabajadores no socios estará sujeta a la legislación laboral. Para los efectos del reparto de utilidades, previsto en la legislación laboral, serán aquellas que resulten de los excedentes de las sociedades cooperativas, una vez descontadas las aportaciones a los fondos cooperativos, establecidos en el artículo 110 de la presente Ley, el resultado será considerado como utilidades base del reparto.

Artículo 126 . Los trabajadores asalariados podrán optar porque las sumas que les correspondan por concepto de reparto de utilidades se destinen al pago de su certificado de aportación cuando tengan interés en incorporarse a la sociedad cooperativa. En este caso, la sociedad cooperativa establecerá en su Bases Constitutivas en qué momento un socio adquiere plenos derechos cuando se encuentra pagando un certificado de aportación.

Capítulo VIII De la Disolución, Liquidación, Fusión y Escisión

Artículo 127. Las sociedades cooperativas se disolverán por cualquiera de las siguientes causas:

- I** . Por la voluntad expresa de las dos terceras partes de los socios;
- II** . Porque el número de Socios llegue a ser inferior, durante un periodo a tres meses, al mínimo que, de acuerdo al tipo de sociedad cooperativa, establezca la presente Ley;
- III** . Porque llegue a consumarse su objeto social;
- IV** . Porque el capital social se reduzca por debajo del mínimo establecido por las Bases Constitutivas o porque el estado económico de la sociedad cooperativa no permita continuar con las operaciones;
- V** . Por su fusión con otra cooperativa, y
- VI** . Por resolución ejecutoriada dictada por los órganos judiciales competentes.

Disuelta la sociedad cooperativa se procederá inmediatamente a la liquidación de la misma.

Artículo 128 . Las sociedades cooperativas tienen prohibido transformarse en entidades de otra naturaleza jurídica, siendo nula toda decisión en contrario, y comprometiendo la responsabilidad personal, solidaria e ilimitada, de quienes adopten esta decisión.

En el caso de que las sociedades cooperativas deseen disolverse y constituirse en otro tipo de sociedades, deberán liquidarse previamente.

Artículo 129 . Los órganos jurisdiccionales que señala el artículo 9o. de la presente Ley, conocerán de la liquidación de las sociedades cooperativas.

La disolución de la sociedad cooperativa, así como el nombramiento de la comisión de liquidadores, deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio, el Registro Nacional Cooperativo y publicarse por lo menos en un periódico del domicilio social de la sociedad cooperativa y de los otros domicilios donde tenga sucursales.

Artículo 130 . En el mismo acto en el que se acuerde la disolución, la Asamblea General nombrará de entre sus socios una comisión de liquidadores con el objeto de proceder a la liquidación de la sociedad cooperativa, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establece la presente Ley, las Bases Constitutivas y el acuerdo de disolución de la Asamblea General el cual deberá incluir, al menos, el plazo máximo para concluir la liquidación de la sociedad cooperativa y las normas o criterios generales que deberán regir el proceso de liquidación.

A falta de disposición expresa en las Bases Constitutivas, el nombramiento de la comisión de liquidadores se hará por acuerdo de la Asamblea General, tomado por mayoría calificada. La designación de liquidadores deberá hacerse en el mismo acto en que se acuerde o se reconozca la disolución.

En los casos de que la sociedad se disuelva por sentencia ejecutoriada, la designación de los liquidadores deberá hacerse inmediatamente que concluya el plazo o que se dicte la sentencia.

Si por cualquier motivo el nombramiento de los liquidadores no se hiciera en los términos que fija este artículo, los órganos jurisdiccionales que señala el artículo 9o. de la presente Ley se harán cargo del nombramiento de una comisión de liquidadores con el objeto de proceder a la liquidación de la sociedad cooperativa.

En un plazo no mayor de ciento veinte días naturales después de que la comisión de liquidadores haya tomado posesión de su cargo, presentarán a los órganos jurisdiccionales, un proyecto para la liquidación de la sociedad cooperativa, que deberá ser resuelto dentro de los veinte días naturales siguientes a la presentación de dicho proyecto.

Los órganos jurisdiccionales y la comisión de liquidadores, vigilarán que los Fondos de Reserva y Previsión Social y en general el activo de la sociedad cooperativa disuelta tengan su aplicación conforme a la presente Ley.

El nombramiento de la comisión de liquidadores podrá ser revocado por acuerdo de los socios, tomado en los términos que dispone el segundo párrafo de este artículo, o por resolución judicial; si cualquier socio justificare, en la vía sumaria, la existencia de una causa grave para la revocación.

Artículo 131 . El patrimonio neto a valor presente de las sociedades cooperativas que decidan disolverse será aplicado en el orden siguiente:

- I** . Al pago de las obligaciones contraídas con sus trabajadores asalariados, de acuerdo a lo establecido por las leyes en materia laboral;
- II** . Al pago de los créditos u obligaciones fiscales, de acuerdo con lo establecido por la legislación fiscal aplicable;
- III** . Al pago de las obligaciones contraídas con proveedores y/o acreedores diversos;
- IV** . Al reintegro de los certificados de aportación a los socios, de acuerdo al valor presente de los mismos y acorde con el monto actualizado del capital social total de la sociedad cooperativa, y

V . El remanente que resulte del proceso de liquidación, una vez efectuado el pago establecido en las fracciones anteriores, se destinará para obras sociales de la comunidad.

Artículo 132 . La comisión de liquidadores de la sociedad cooperativa, por su carácter de representantes legales en esa etapa, responderán solidaria e ilimitadamente por los actos que excedan de los límites de su encargo. En todo momento actuarán como órgano colegiado y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, debiendo registrarse en un libro de actas.

Hecho el nombramiento de los liquidadores, el Consejo de Administración entregará a estos, ante Fedatario Público, todos los bienes, libros y documentos de la sociedad cooperativa en un plazo máximo de quince días hábiles, levantándose en todo caso un inventario del activo y pasivo.

Artículo 133 . Las sociedades cooperativas, aún después de disueltas, conservarán su personalidad jurídica para los efectos de la liquidación. Las sociedades cooperativas en proceso de liquidación deberán utilizar en su denominación social, las palabras “en liquidación”.

Artículo 134 . Los liquidadores tendrán las siguientes atribuciones:

I . Concluir las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución;

II . Elaborar la actualización de los estados financieros y un inventario de activos y pasivos, en un plazo máximo de ciento veinte días hábiles contados a partir de su nombramiento, mismo que pondrán a disposición de la Asamblea General;

III . Cobrar lo que se deba a la sociedad cooperativa y pagar lo que ella deba;

IV . Vender los bienes de la sociedad cooperativa;

V . Elaborar y presentar los estados financieros finales de liquidación, que deberán someterse a la discusión y aprobación de la Asamblea General, los cuales una vez aprobados se inscribirán en el Registro Nacional Cooperativo y el Registro Público del Comercio;

VI . Rembolsar a cada socio su aportación de acuerdo a lo establecido en el artículo 131;

VII . Hacer entrega formal de los bienes o activos no reclamados por los socios, y

VIII . Obtener del Registro Nacional Cooperativo y el Registro Público del Comercio la cancelación de la inscripción de la sociedad cooperativa, una vez concluida la liquidación.

Los liquidadores mantendrán en depósito y resguardo durante diez años, después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y documentos de la sociedad cooperativa.

Artículo 135 . En los casos de suspensión de pagos o quiebra de las Sociedades Cooperativas, se aplicará la Ley de Concursos Mercantiles.

Artículo 136 . Las sociedades cooperativas podrán fusionarse en una nueva, o bien, podrán fusionarse mediante la unificación de una o más sociedades cooperativas a otra ya existente. La sociedad cooperativa fusionante tomará a su cargo los derechos y obligaciones de las fusionadas.

Para la fusión de varias sociedades cooperativas se deberá seguir el mismo trámite que la presente Ley establece para su constitución.

El acuerdo por el que una sociedad cooperativa decida fusionarse deberá ser publicado en, por lo menos, en un periódico del domicilio social de las sociedades cooperativas que participen en la fusión así como en los domicilios donde tengan sucursales, a efecto de proteger los derechos de terceros que pudieran oponerse.

Artículo 137 . La escisión se da cuando una sociedad cooperativa denominada escidente decide en Asamblea General Extraordinaria extinguirse y divide la totalidad o parte de su activo, pasivo y capital social en dos o más partes, que son aportadas en bloque a otras sociedades cooperativas preexistentes o de nueva creación denominadas sociedades cooperativas receptoras; o cuando la escidente, sin extinguirse, aporta en bloque parte de su activo, pasivo y capital social a otra u otras sociedades cooperativas receptoras.

Cuando las sociedades cooperativas se constituyan a partir de la escisión de otra preexistente deberán dejarse a salvo los derechos de los socios y de terceros.

Para la escisión de las sociedades cooperativas deberá seguirse el mismo trámite que la presente Ley establece para su disolución o constitución, en su caso.

Título III

Capítulo I De los Organismos Cooperativos

Artículo 138 . Las sociedades cooperativas pueden constituir o adherirse voluntariamente a Organismos Cooperativos, previo acuerdo de su Asamblea General.

Los Organismos Cooperativos deben adoptar la figura jurídica de sociedades cooperativas siéndoles aplicable, con las salvedades propias a su naturaleza, lo dispuesto por la presente Ley y las demás leyes aplicables.

Su objeto social es el de representar, promover y defender nacional e internacionalmente los intereses de sus sociedades cooperativas asociadas, así como las actividades económicas que estas realicen; así mismo, fungir como organismos de consulta del Estado.

Las Uniones y Federaciones pueden dedicarse libremente a cualquier actividad económica lícita a excepción de las dispuestas por la presente Ley y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Son Organismos Cooperativos los siguientes:

- I** . Las Uniones y Federaciones;
- II** . Las Confederaciones, y
- III** . El Consejo Nacional Cooperativo.

Artículo 139 . Los Organismos Cooperativos deben utilizar en su denominación social la palabra “Unión”, “Federación”, “Confederación” o “Consejo Nacional Cooperativo” según corresponda.

Asimismo, deberán constituirse ante fedatario público e inscribir su Acta Constitutiva al Registro Público de Comercio y dar aviso al Registro Nacional Cooperativo.

Artículo 140 . Las Bases Constitutivas de los Organismos Cooperativos deben contener la información requerida para las sociedades cooperativas enunciadas por el Apartado A y B del artículo 15 de la presente Ley.

Artículo 141 . Independientemente de las Asambleas Generales de las Confederaciones o del Consejo Nacional Cooperativo, se celebrará cada dos años un Congreso Nacional Cooperativo, el que será convocado por el Consejo Nacional Cooperativo, o en caso de que este no emitiera convocatoria, podrá hacerse por acuerdo del veinte por ciento de sus integrantes.

Artículo 142 . Las sociedades cooperativas determinarán las funciones de sus Federaciones y Uniones; éstas a su vez, las de las Confederaciones; y éstas últimas las del Consejo Nacional Cooperativo.

Los Organismos Cooperativos podrán tener, entre otras, las siguientes funciones:

I . Coordinar, representar y defender los intereses de sus asociados ante las instituciones gubernamentales y ante cualquier otra persona física o moral;

II . Fomentar los valores y principios cooperativos mediante la educación y formación cooperativa; así como promover programas de desarrollo social, con instrumentos como el Balance Social, a efecto de monitorear su impacto;

III . Actuar como mediadores, conciliadores y árbitros en los conflictos que se presenten entre sus integrantes, entre las sociedades cooperativas y sus socios o entre las sociedades cooperativas y los mismos organismos de integración; a petición formal de cualquiera de sus asociados;

IV . Prestar servicios de asesoría jurídica, técnica o económica; entre otros para la certificación de los directivos en materia de sus competencias laborales y sociales;

V . Prestar servicios de auditoría a sus asociados;

VI . Gestionar los apoyos de fomento cooperativo ante las instituciones gubernamentales y canalizarlos a sus asociados;

VII . Diseñar planes y programas con la finalidad de abatir costos, incidir en precios, obtener economías de escala y estructurar cadenas de producción y comercialización;

VIII . Formular, operar y evaluar proyectos de inversión;

IX . Apoyar la investigación sobre las materias que incidan en las actividades propias de su objeto;

- X** . Asesorar a sus asociados en la elaboración de sus libros sociales;
- XI** . Promover la formación de nuevas sociedades cooperativas;
- XII** . Poner a disposición de sus asociados una lista de organismos e instituciones de asistencia técnica al Movimiento Cooperativo Nacional;
- XIII** . Participar, a petición de sus asociados, en los procesos de liquidación;
- XIV** . Participar en la actualización permanente del Registro Nacional Cooperativo, por medio de la recopilación de datos de sus asociados;
- XV** . Promover y realizar programas de desarrollo económico y social para sus asociados;
- XVI** . Promover la superación y capacidad técnica y operativa de sus asociados, así como de sus dirigentes y empleados;
- XVII** . Promover la homologación de manuales, procedimientos, reglamentos y políticas, así como sistemas contables e informáticos, entre sus asociados;
- XVIII** . Llevar un registro de sus organizaciones asociadas y publicarlo periódicamente por los medios que consideren más conveniente;
- XIX** . Determinar las cuotas que deberán aportar obligatoriamente sus asociados;
- XX** . Establecer los procedimientos de control y corrección interno para prevenir conflictos de interés y uso indebido de la información;
- XXI** . Fijar los procedimientos aplicables para el caso de que sus asociados incumplan sus obligaciones y pagos de cuotas;
- XXII** . Procurar la solidaridad y cooperación entre sus asociados;
- XXIII** . Contratar trabajadores y/o integrar personal comisionado de entre sus asociados, en los términos en que se acuerde;
- XXIV** . Celebrar todos los contratos necesarios para cumplir con sus actividades;
- XXV** . Participar en los organismos internacionales de integración cooperativa, y
- XXVI** . Los demás que la presente Ley y la legislación aplicable para cada tipo de sociedad cooperativa determine.

Artículo 143 . Las actividades de los Organismos Cooperativos son las propias de su objeto social, no tendrán fines de lucro y se abstendrán de:

- I** . Realizar actividades políticas partidistas;

II . Realizar operaciones de manera directa o indirecta con el público no asociado;

III . Realizar operaciones que transgredan los intereses de sus asociados;

IV . Realizar aportaciones en el capital social de sus asociados, y

V . Afiliar a personas físicas.

Artículo 144 . Las sociedades cooperativas de primer grado se podrán agrupar libremente en Uniones o Federaciones; salvo las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo las cuales se podrán agrupar únicamente en Federaciones.

Las uniones agruparán a sociedades cooperativas de distintas ramas de la actividad económica. Las Federaciones agruparán a sociedades cooperativas de la misma rama de la actividad económica.

Las Uniones y Federaciones se constituirán como sociedades cooperativas de segundo grado y podrán agrupar un mínimo de cinco y un máximo de cincuenta sociedades cooperativas.

Artículo 145 . Las Confederaciones se constituirán como sociedades cooperativas de tercer grado y fungirán como órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento y desarrollo de la organización y expansión de la actividad económica de las sociedades cooperativas.

Las Confederaciones Nacionales se constituirán con por lo menos diez Uniones o Federaciones de por lo menos diez Entidades Federativas, con excepción de las Federaciones de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las cuales se agruparán en una sola Confederación Nacional.

Artículo 146 . Los Organismos Cooperativos, contarán al menos, con los siguientes órganos sociales de dirección, administración y vigilancia:

I . Una Asamblea General;

II . Un Consejo de Directivo;

III . Un Director General o Gerente General, y

IV . Un Consejo de Vigilancia.

Artículo 147 . La Asamblea General es el Órgano Supremo de los Organismos Cooperativos, y deberá integrarse con al menos un representante con derecho a voz y voto de cada una de las sociedades cooperativas, Federaciones, Uniones o Confederaciones asociadas, según sea el caso, los cuales serán elegidos democráticamente de entre sus socios y durarán en su encargo por un periodo de cinco años, con posibilidad de una sola reelección.

La Asamblea General de los Organismos Cooperativos se puede reunir en cualquier localidad donde tengan asociados.

Los Organismos Cooperativos podrán establecer en sus Bases Constitutivas un sistema de representación proporcional en el que se asignará a cada sociedad cooperativa, Federación, Unión o

Confederación asociada, según sea el caso, el número de votos que proporcionalmente le correspondan, considerando el número de socios que agrupen. En ningún caso una sociedad cooperativa, Unión, Federación o Confederación asociada, según sea el caso, podrá tener más de veinte por ciento del total de votos en la Asamblea General.

Para ser representante ante la Asamblea General del Organismo Cooperativo correspondiente será indispensable contar con una antigüedad mínima de un año como socio de una sociedad cooperativa afiliada y, preferentemente, ser dirigente o funcionario de primer nivel de la misma.

A las Asambleas Generales de las Uniones o Federaciones podrá acudir con voz pero sin voto un representante de la Confederación a que esté afiliada, o en el caso de las Confederaciones, un representante del Consejo Nacional Cooperativo.

Artículo 148 . El Consejo Directivo de los Organismos Cooperativos es el órgano responsable de la administración general, de los negocios, y de que se cumpla el objeto social del respectivo Organismo Cooperativo.

El Consejo Directivo de los Organismos Cooperativos, estará integrado por no menos de cinco personas ni más de quince, debiendo ser siempre un número impar de miembros; de entre los cuales se designara a un presidente, un secretario, un tesorero y el número de vocales que se establezca en sus Bases Constitutivas, dichas personas serán nombradas y en su caso, removidas por la Asamblea General del respectivo Organismo Cooperativo, debiendo cumplir con los requisitos que establece el artículo 74 de la presente Ley, además de contar con una antigüedad mínima de un año como socio de alguna sociedad cooperativa asociada.

Los miembros del Consejo Directivo fungirán por un periodo máximo de hasta cinco años con posibilidad de una sola reelección, siempre y cuando lo apruebe por mayoría calificada la Asamblea General.

Con el fin de garantizar la continuidad en los procesos de toma de decisiones del Consejo Directivo, las Bases Constitutivas de los Organismos Cooperativos deberán establecer un sistema de renovación cíclica y parcial de sus miembros.

El Consejo Directivo de los Organismos Cooperativos contará con las facultades y atribuciones que establece el artículo 76 de la presente Ley, así como las demás que se dispongan en las Bases Constitutivas del correspondiente Organismo Cooperativo.

El Consejo Directivo tendrá la representación de su respectivo Organismo Cooperativo, así como las facultades que determinen sus Bases Constitutivas, entre las cuales deberán considerarse al menos las siguientes:

I . Designar un Director o Gerente General;

II . Establecer las facultades de representación, y

III . Designar a uno o más comisionados que se encarguen de administrar las secciones especializadas que constituyan los propios Organismos Cooperativos.

Artículo 149 . El Consejo de Vigilancia es el órgano responsable de supervisar el funcionamiento interno del Organismo Cooperativo, así como del cumplimiento de sus Bases Constitutivas y demás normatividad aplicable.

El Consejo de Vigilancia de los Organismos Cooperativos estará integrado por no menos de tres personas ni más de cinco; de entre los cuales se designará a un presidente y a un secretario; dichas personas serán nombradas y en su caso, removidas por la Asamblea General del respectivo Organismo Cooperativo, debiendo cumplir con los requisitos que establece el artículo 74 de la presente Ley, además de contar con una antigüedad mínima de un año como socio de alguna sociedad cooperativa asociada.

Los miembros del Consejo de Vigilancia fungirán por un periodo máximo de hasta tres años con posibilidad de una sola reelección, siempre y cuando lo apruebe por mayoría calificada la Asamblea General.

Con el fin de garantizar la continuidad en los procesos de toma de decisiones del Consejo de Vigilancia, las Bases Constitutivas de los Organismos Cooperativos deberán establecer un sistema de renovación cíclica y parcial de sus miembros.

El Consejo de Vigilancia de los Organismos Cooperativos contará con las facultades y atribuciones que establecen los artículos 82 y 83 de la presente Ley, así como las demás que se dispongan en las Bases Constitutivas del correspondiente Organismo Cooperativo.

El Consejo de Vigilancia estará facultado para emitir sus propios reglamentos y manuales.

Artículo 150 . El Director o Gerente General de los Organismos Cooperativos será nombrado por el respectivo Consejo Directivo del Organismo Cooperativo.

Los Organismos Cooperativos deben establecer en sus Bases Constitutivas, los requisitos, facultades y obligaciones del Director o Gerente General, debiendo aplicar al menos lo señalado para los Directores o Gerentes Generales de sociedades cooperativas, según lo establecido en los artículos 82 y 83 de la presente Ley.

Artículo 151 . Para el sostenimiento y operación de los Organismos Cooperativos el respectivo Consejo Directivo determinará las cuotas que deban pagar obligatoriamente cada una de las sociedades cooperativas u Organismos Cooperativos asociados, según corresponda, tomando como base los procedimientos aprobados por la Asamblea General Ordinaria; teniendo en cuenta el tamaño y capacidad económica de sus asociados y procurando que haya proporcionalidad entre la participación económica y la representatividad en la Asamblea General del Organismo Cooperativo, preservando tanto los derechos de las minorías como de las mayorías

Artículo 152 . Los Organismos Cooperativos podrán concertar con otras organizaciones integrantes del sector social de la economía o con otros organismos públicos, nacionales o internacionales, todo tipo de convenios o acuerdos permanentes o temporales, para el mejor cumplimiento de su objeto social, pudiendo igualmente convenir la realización de una o más operaciones en forma conjunta para lo cual deberán establecer con claridad cuál de las organizaciones coaligadas asumirá la gestión y/o responsabilidad ante terceros.

Capítulo II Del Consejo Nacional Cooperativo

Artículo 153. El Consejo Nacional Cooperativo es el máximo órgano integrador y de representación del Movimiento Cooperativo Nacional, se constituye como una sociedad cooperativa de cuarto grado, y asociará a todas las Confederaciones Nacionales inscritas al Registro Nacional Cooperativo.

El Consejo Nacional Cooperativo deberá ser único y fungirá como órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento y desarrollo de la organización y expansión de la actividad económica de las sociedades cooperativas.

Los Organismos e Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional podrán afiliarse voluntariamente y participar en las Asambleas Generales con voz pero sin voto.

Artículo 154 . Para la constitución, organización, operación y funcionamiento del Consejo Nacional Cooperativo deberá observarse lo previsto en el Capítulo I del presente Título.

Capítulo III De los Organismos e Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional

Artículo 155. Se consideran Organismos e Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional, todos aquellos cuya estructura y figura jurídica no tenga un fin económico lucrativo o de especulación, político o religioso y en cuyo objeto social, figuren programas, planes o acciones de asistencia técnica a los Organismos Cooperativos que la presente Ley establece.

Artículo 156 . A los Organismos e Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional les corresponde, entre otras funciones, impulsar y asesorar al propio sistema cooperativo.

Las sociedades cooperativas podrán otorgar contratos o firmar convenios con estos Organismos o Instituciones, en materia de:

- I .** Asistencia técnica y asesoría económica, financiera, contable, fiscal, organizacional, administrativa, jurídica, tecnológica, en materia de comercialización, así como en materia de identidad cooperativa, filosofía, cultura y desarrollo social, en general;
- II .** Capacitación, adiestramiento y desarrollo de competencias al personal directivo, administrativo y técnico de las sociedades cooperativas;
- III .** Formulación y evaluación de proyectos de inversión para la constitución o ampliación de las actividades productivas;
- IV .** Elaboración de estudios e investigaciones sobre las materias que incidan en el desarrollo de los Organismos Cooperativos, y
- V .** Trámites y/o promoción de intereses productivos, legislativos o judiciales.

Artículo 157 . La afiliación de los Organismos e Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional, a los Organismos Cooperativos será voluntaria o a invitación de estos; en caso de ser aceptados, tendrán derecho a voz, pero no a voto en las Asambleas Generales y podrán cobrar por los servicios que presten, según el acuerdo entre las partes.

Artículo 158 . La Secretaría organizará con la participación de las Entidades Federativas, observando y respetando su autonomía y conforme a sus legislaciones locales aplicables; el levantamiento y actualización de un padrón de Organismos e Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional, indicando, al menos, el nombre del Organismo o Institución, el tipo de servicios que presta, su antigüedad el nombre de su director, coordinador o gerente y los datos relativos a su domicilio social.

Título IV

Capítulo I Del Fomento a la Actividad Cooperativa

Artículo 159. Corresponde al Gobierno Federal coadyuvar en la operación y desarrollo de las sociedades cooperativas y de sus Organismos Cooperativos, así como la difusión de los valores y principios en que se sustentan. Para ello procurará la prestación de asistencia técnica y financiera al sistema cooperativo que permita una mayor participación de la población en la actividad económica, la promoción de empleo y el desarrollo del país.

En los programas de apoyo técnico, económico, financiero o fiscal que establezca el Gobierno Federal, y que incidan en la actividad de las sociedades cooperativas, se observara el establecimiento de derechos y preferencias hacia el sistema cooperativo tomando en cuenta la opinión de los Organismos Cooperativos.

Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que ejerzan funciones relacionadas con el fomento a la actividad cooperativa, se sujetarán en el ejercicio de éstas, a las disposiciones contenidas en la presente Ley. En todo caso, la participación del Gobierno Federal, Estatal o Municipal será respetuosa de la autonomía de las sociedades cooperativas y de sus Organismos Cooperativos.

Artículo 160 . La planeación y ejecución de las políticas y acciones de fomento a la actividad cooperativa debe atender los siguientes criterios:

- I** . El respeto a la naturaleza social del sistema cooperativo, así como a los valores y principios cooperativos establecidos en la presente Ley;
- II** . La simplificación, precisión, transparencia, legalidad e imparcialidad de los actos y procedimientos administrativos;
- III** . El seguimiento de Acuerdos, Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de fomento a la actividad cooperativa;
- IV** . Propiciar nuevos instrumentos de apoyo a las sociedades cooperativas considerando las tendencias internacionales de los países con los que México tenga mayor interacción.

Artículo 161 . A la Secretaría, corresponde la función de vigilar el adecuado cumplimiento de la presente Ley, función que ejercerá sin perjuicio de las funciones inspectoras o de vigilancia que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal sobre los distintos tipos de sociedades cooperativas, de acuerdo a sus respectivas competencias legales, y con las que podrá actuar en coordinación.

Artículo 162 . La Secretaría, así como otras dependencias del Gobierno Federal competentes en materia de fomento cooperativo; con la colaboración de los Organismos Cooperativos promoverán:

I . La celebración de convenios con los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal, así como con el sector social y privado; para establecer los programas y acciones de fomento que tengan por objeto el desarrollo económico del Sistema Cooperativo;

II . La celebración de convenios con los colegios de fedatarios públicos, con el objeto de apoyar la constitución de las sociedades cooperativas mediante el establecimiento de cuotas accesibles y equitativas;

III . Apoyos a las escuelas, institutos y organismos especializados en educación cooperativa. Asimismo, apoyarán, la labor que en este sentido realicen las universidades o instituciones de educación superior;

IV . La adecuada aplicación de los programas y apoyos federales a favor de las sociedades cooperativas, y que estos sean canalizados a las mismas;

V La revisión, simplificación y, en su caso, adecuación de los trámites y procedimientos que incidan en la constitución, organización, funcionamiento y fomento de las sociedades cooperativas, en tanto corresponda para ello disposiciones administrativas de los titulares respectivos. Para tal efecto, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán la información que corresponda en términos de la normativa aplicable;

VI . Estrategias y proyectos de modernización, innovación y desarrollo tecnológico para las sociedades cooperativas, y

VII . Acciones de difusión y comunicación social del Movimiento Cooperativo Nacional, así como de su importancia en el desarrollo económico y social del país.

Artículo 163 . La Secretaría, podrá coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas federales de fomento de las sociedades cooperativas, entre las cuales se distinguirán las siguientes:

I . Formular, difundir y ejecutar las políticas públicas de fomento a la actividad cooperativa;

II . Promover el desarrollo del Movimiento Cooperativo Nacional, brindando asistencia técnica, operativa, de gestión o financiera, en la medida de sus posibilidades presupuestarias; coordinando su actividad con los Organismos Cooperativos;

III . Elaborar, organizar y resguardar el Registro Nacional Cooperativo;

IV . Incentivar la incorporación de las sociedades cooperativas y sus Organismos Cooperativos en los programas de fomento regionales, sectoriales, institucionales y especiales, y

V . Las demás contenidas en otras leyes y sus reglamentos.

Artículo 164 . Todos los actos relativos a la constitución y registro de las sociedades cooperativas citados en la presente Ley, estarán exentos de impuestos y derechos fiscales de carácter federal. Para este efecto, la autoridad competente expedirá las resoluciones fiscales que al efecto procedan.

Artículo 165 . El Gobierno Federal podrá de común acuerdo con los Organismos Cooperativos, 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.

Las Sociedades Nacionales de Crédito podrán efectuar descuentos a las Instituciones de Crédito para el otorgamiento en favor de las sociedades cooperativas, de créditos para la formulación y ejecución de proyectos de inversión, que incluyan los costos de los servicios de asesoría y asistencia técnica.

Artículo 166 . Los apoyos federales previstos en este Capítulo únicamente se otorgarán a las sociedades cooperativas y a los Organismos Cooperativos que figuren en el Registro Nacional Cooperativo y que estén operativamente reguladas conforme a la presente Ley.

Capítulo II De la Concurrencia Gubernamental

Artículo 167. Las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y con estricto apego a su autonomía política y administrativa, podrán:

I . Impulsar leyes locales en materia de fomento cooperativo, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en los artículos 73, fracción XXIX-N, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II . Instrumentar la aplicación de prerrogativas similares a las contenidas en los artículos 162, 163, 164 y 165 de la presente Ley;

III . Celebrar con el Gobierno Federal, de otros Estados, del Distrito Federal o Municipales, así como con los sectores social y privado, convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en sus planes, políticas y programas de fomento a las sociedades cooperativas, y

IV . Las demás que señale esta Ley y otras disposiciones federales y locales.

Las disposiciones contenidas en las fracciones anteriores deberán instrumentarse conforme a lo dispuesto por la presente Ley, la competencia Constitucional y la legislación local.

Título V

Capítulo Único De las Infracciones, Delitos y Sanciones

Artículo 168. En contra de las violaciones a la presente Ley se procederá indistintamente de oficio o a petición de la sociedad cooperativa de que se trate, de sus socios, o de quien tenga interés jurídico.

Lo dispuesto en este Capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a otras Leyes o Reglamentos fueren aplicables por la comisión de otras infracciones o delitos.

Para la determinación de las sanciones deberá tomarse en cuenta la gravedad de la infracción o delito, los antecedentes del infractor, la importancia social y económica de los daños y, en su caso, los perjuicios causados.

Sección I De las Sanciones Administrativas

Artículo 169. Para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la presente Ley y la aplicación de sanciones, se considerará supletoriamente lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 170 . Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I . Amonestación con apercibimiento, a las Sociedades Cooperativas que no constituyan los fondos cooperativos obligatorios conforme lo previsto en los artículos 103, 104, 105 y 106 de la presente Ley.

II . Multa de cien a mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a las Sociedades Cooperativas que después de haber recibido por primera vez una amonestación con apercibimiento no constituyan los fondos cooperativos obligatorios conforme lo previsto en los artículos 103, 104, 105 y 106 de la presente Ley.

III . Multa de quinientos a mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a las Sociedades Cooperativas que no den aviso al Registro, de la inscripción de su acta constitutiva al Registro Público del Comercio o de los cambios en la información que en su caso tenga ésta, así como de su fusión, escisión, disolución, liquidación, suspensión de pagos o terminación de sus actividades, conforme lo previsto en el artículo 21 de la presente Ley.

IV . Multa de mil a dos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a las Sociedades Cooperativas de Consumidores de Bienes o Usuarios de Servicios, que no cumplan con lo previsto en el artículo 28 de la presente Ley.

Artículo 171 . En caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en las fracciones II, III, y IV del artículo anterior.

Artículo 172 . Contra las resoluciones de la Secretaría dictadas con fundamento en las disposiciones de la presente Ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer recurso de revisión, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Sección II De los Delitos

Artículo 173. El incumplimiento de la presente Ley será sancionado conforme a lo siguiente:

I . Con prisión de dos a cuatro años y multa de diez mil hasta veinte mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; a los consejeros, directores o gerentes generales y demás directivos, funcionarios, empleados o socios que resulten responsables de incumplir con las disposiciones previstas por el primer párrafo del artículo 123 de la presente Ley;

II . Con prisión de tres a cinco años de prisión y multa de quince mil hasta veinticinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; a los consejeros, directores o gerentes generales y demás directivos, funcionarios, empleados o socios que resulten responsables de incumplir con las disposiciones previstas por el artículo 124 de la presente Ley, siempre y cuando no se haya celebrado convenio con las Instituciones oficiales a que se refiere dicho artículo;

III . Con prisión de cuatro a seis años de prisión y multa de veinte mil hasta treinta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; a los consejeros, directores o gerentes generales y demás directivos, funcionarios, empleados o socios que resulten responsables de incumplir con las disposiciones previstas por el artículo 45 de la presente Ley, y

IV . Con prisión de cinco a siete años de prisión y multa de veinticinco mil hasta treinta y cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; a los consejeros, directores o gerentes generales y demás directivos, funcionarios, empleados o socios que resulten responsables de incumplir con las disposiciones previstas por el artículo 11 de la presente Ley.

Artículo 174 . La persona que cause quebranto o perjuicio patrimonial en la sociedad cooperativa de que se trate, será sancionada de la siguiente manera:

I . Cuando el quebranto o perjuicio patrimonial, según corresponda, no exceda de dos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se sancionará con prisión de seis meses a un año y multa de cien a dos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

II . Cuando el quebranto o perjuicio patrimonial, según corresponda, exceda de dos mil hasta cincuenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se sancionará con prisión de uno a tres años y multa de dos mil a cincuenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

III . Cuando el quebranto o perjuicio patrimonial, según corresponda, exceda de cincuenta mil hasta doscientos cincuenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se sancionará con prisión de tres a siete años y multa de cincuenta mil a doscientos cincuenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

IV . Cuando el quebranto o perjuicio patrimonial, según corresponda, exceda de doscientos cincuenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se sancionará con prisión de siete a doce años y multa de doscientos cincuenta mil a quinientos cincuenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 175 .- Las penas previstas en este Capítulo, se reducirán en un tercio cuando se acredite haber reparado el daño o haber resarcido el perjuicio ocasionado.

Artículo Segundo. Se deroga la fracción VI del artículo 1o, y el Capítulo VII con su artículo 212, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, para quedar como sigue:

Artículo 1o ...

I a V ...

VI .- Se deroga .

...

Capítulo VII De las Sociedades Cooperativas

Artículo 212. Se deroga.

Artículo Tercero. Se reforma la fracción XIII del artículo 32, la fracción X del artículo 34, la fracción X del artículo 35, y la fracción X del artículo 40; todos ellos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 32...

I. a XII. ...

XIII . Fomentar la organización de las distintas clases de sociedades cooperativas en coordinación con las Secretarías de Economía y de Trabajo y Previsión Social;

XIV. a XXXIII. ...

Artículo 34. ...

I. a IX. ...

X. Vigilar el adecuado cumplimiento de la Ley General de Sociedades Cooperativas, así como conducir las políticas de apoyo a las sociedades cooperativas y a sus Organismos Cooperativos; dichas funciones la ejercerá sin perjuicio de las facultades de fomento, inspectoras o de vigilancia que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal sobre los distintos tipos de sociedades cooperativas, de acuerdo a sus respectivas competencias legales, y con las que podrá actuar en coordinación;

X Bis. a XXXI. ...

Artículo 35. ...

I. a IX. ...

X . Promover la integración de asociaciones rurales, así como la organización de cooperativas que desarrollen actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y alimentarias, en coordinación con la Secretaría de Economía y del Trabajo y Previsión Social;

XI. a XXII.

Artículo 40. ...

I. a IX. ...

X . Promover la organización y las actividades de capacitación técnica y de gestión, necesarias para el fortalecimiento productivo de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes;

XI. a XIX. ...

Artículo Cuarto. Se reforman las fracciones II y III del artículo 3o; y se adicionan los artículos 28 Bis y 28 Bis 1; todos ellos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 3o . El Instituto tiene por objeto:

I. ...

II . Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, y a los socios trabajadores de las sociedades cooperativas obtener crédito barato y suficiente para:

a) al c) ...

III . Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y por los socios trabajadores de las Sociedades Cooperativas; y

IV. ...

Artículo 28 BIS.- Las sociedades cooperativas podrán, conforme a esta Ley, inscribirse e inscribir a sus socios trabajadores en el Instituto.

Para tales efectos, a las sociedades cooperativas se les otorgarán todos los derechos y obligaciones correspondientes como patrones, y a cada uno de sus socios trabajadores, se les otorgarán los derechos y las obligaciones correspondientes como trabajadores.

Artículo 28 BIS 1. La base de cotización de las sociedades cooperativas, se integrará por el total de percepciones que reciban los socios trabajadores por la prestación de su trabajo personal, aplicándose en lo conducente lo establecido en los artículos 29, 30, 31, 33 y demás aplicables de esta Ley.”

Artículo Quinto. Se reforma el primer y segundo párrafo del artículo 92, y se derogan los artículos 93 y 94; todos ellos de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:

Artículo 92 .- Son sociedades cooperativas de vivienda aquéllas que se constituyan conforme a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Cooperativas.

La constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas de vivienda se regirán por las disposiciones previstas en la Ley General de Sociedades Cooperativas. Asimismo las actividades económicas y la vigilancia de estas sociedades cooperativas se regirán por las disposiciones previstas en este capítulo y en los demás ordenamientos aplicables.

...

Artículo 93. Se deroga.

Artículo 94. Se deroga.

Artículo Sexto. Se reforma la fracción X del artículo 33 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 33. ...

I. a IX. ...

X . Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las sociedades cooperativas de educación o escolares, constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas;

XI. a XV. ...

...

Disposiciones transitorias del proyecto de decreto

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

Segundo . A partir de la entrada en vigor del presente Decreto quedará abrogada la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1994, así como todas sus modificaciones.

Tercero . El Ejecutivo Federal, emitirá el Reglamento del Registro Nacional Cooperativo en un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto y deberá iniciar la operación de este Registro en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de la emisión del Reglamento.

Cuarto . Las sociedades cooperativas, las Uniones, Federaciones y las Confederaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto contarán con un plazo ciento ochenta días naturales contados a partir del inicio de la existencia del Registro Nacional Cooperativo para inscribirse en el mismo.

Quinto . El Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá emitir un nuevo Reglamento al que se sujetarán las sociedades cooperativas escolares.

Sexto . Las sociedades cooperativas, contarán con el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para dar cumplimiento a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 123 de la Ley General de Sociedades Cooperativas que se expide.

Séptimo . Las sociedades cooperativas constituidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto deberán realizar una Asamblea General Extraordinaria en un plazo no mayor a trescientos sesenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, con el objeto de realizar las modificaciones necesarias a sus Bases Constitutivas a fin de dar cumplimiento

a las disposiciones establecidas por los artículos 8º y 15, así como a todas aquellas establecidas en el Capítulo V, VI y VII del Título II de la Ley General de Sociedades Cooperativas que se expide.

Octavo . Los Organismos Cooperativos constituidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto deberán realizar una Asamblea General Extraordinaria en un plazo no mayor a cuatrocientos veinte días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, con el objeto de realizar las modificaciones necesarias a sus Bases Constitutivas a fin de dar cumplimiento a los requisitos exigidos por el Capítulo I del Título III de la Ley General de Sociedades Cooperativas que se expide.

Noveno . Las sociedades cooperativas que a la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto, se encuentren en proceso de disolución o liquidación, continuarán dicho proceso de acuerdo a las disposiciones que se abrogan hasta su total terminación.

Décimo . Los juicios que versen sobre materia cooperativa que se encuentren ventilándose a la entrada en vigor del presente Decreto, se resolverán de acuerdo a las disposiciones que se abrogan hasta su total terminación, salvo que las partes acuerden por escrito acogerse al presente ordenamiento.

Décimo Primero . La Comisión de Hacienda y Crédito Público; y la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados contarán con un plazo de trescientos sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto; para realizar las consultas y estudios necesarios a fin de lograr la actualización de la legislación y regulación en materia fiscal de las sociedades cooperativas, de acuerdo a la naturaleza social que ampara la Ley General de Sociedades Cooperativas que se expide.

Dado en la sala de comisiones de la honorable Cámara de Diputados, en México, Distrito Federal, el día once del mes de abril del año dos mil doce.

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social

Diputados: Luis Felipe Eguía Pérez (rúbrica), presidente; José Manuel Agüero Tovar (rúbrica), Margarita Gallegos Soto (rúbrica), Adolfo Rojo Montoya (rúbrica), Emilio Serrano Jiménez (baja: 11 de abril de 2012), María Florentina Ocegueda Silva (rúbrica; alta: 11 de abril de 2012), secretarios; Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Teófilo Manuel García Corpus (rúbrica), Delia Guerrero Coronado (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha, Sergio Lorenzo Quiroz Cruz (rúbrica), José Gerardo de los Cobos Silva (rúbrica), Ruth Esperanza Lugo Martínez (rúbrica), Miguel Martínez Peñaloza (rúbrica), Silvia Fernández Martínez (rúbrica), Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica), Jorge Herrera Martínez (rúbrica), Ricardo Urzúa Rivera, Roberto Rebollo Vivero (rúbrica).