



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



## Propuestas Legislativas para la Creación de un Fondo para la Reconstrucción de los Daños Materiales Generados por los Sismos que impactaron a México en Septiembre de 2017

Elaborado por:  
M. en E. Reyes Tépatch Marcial  
Investigador Parlamentario

Septiembre, 2017

---

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque; Delegación. Venustiano Carranza;  
C.P. 15969, Ciudad de México, Teléfono: 50 36 00 00 ext. 67027 y 67035;  
Fax: 5628-1300 ext.4726.

E-mail:[reyes.tepatch@congreso.gob.mx](mailto:reyes.tepatch@congreso.gob.mx)

***“Propuestas Legislativas para la Creación de un Fondo para la Reconstrucción de los Daños Materiales Generados por los Sismos que impactaron a México en Septiembre del 2017”.***

**Índice**

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. Proyecto del Senador Alejandro Encinas.</b>	<b>4</b>
a. Fondo de Emergencia para la Atención de Damnificados, la Recuperación y la Reconstrucción.	4
b. Programa Emergente para la Reconstrucción.	5
c. Operación del Fondo.	5
<b>2. Proyecto de MC.</b>	<b>7</b>
a. Fondo para la Reconstrucción de México.	7
b. Plan Nacional de Reconstrucción.	7
c. Junta de Gobierno del Fondo para la Reconstrucción de México.	8
<b>3. Proyecto de MORENA.</b>	<b>10</b>
a. FORAPA.	10
b. Destino del gasto de los recursos del FORAPA.	14
c. Operación del Fondo (Comité FORAPA).	15
d. Consejo Ciudadano de Fiscalización.	16
e. Sanciones.	17
<b>4. Proyecto del PRD.</b>	<b>18</b>
a. Fondo Nacional de Reconstrucción 2017.	18
b. Programa Nacional de Reconstrucción y Rehabilitación 2017.	19
c. Consejo de Administración del Fondo.	19
d. Comité Participación Ciudadana de Evaluación y Seguimiento.	20
<b>Conclusiones.</b>	<b>22</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>24</b>

## Presentación.

El jueves 7 y el martes 19 de septiembre del 2017, dos sismos afectaron al país. El primero, impactó a los Estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco, con una intensidad de 8.4 grados en la escala de Richter, dejó un saldo contabilizado hasta la fecha de al menos 100 personas fallecidas, así como 2 millones 279 mil 575 damnificados, el 80% en el Istmo de Tehuantepec, con 116 mil 320 viviendas dañadas, 37 mil 904 con daño total. El segundo fue de 7.1 grados en la escala de Richter, afectó principalmente a Guerrero, Morelos, Puebla y la Ciudad de México, dejando un saldo preliminar de 343 personas fallecidas hasta la fecha, 140 mil construcciones dañadas, así como una cifra aún indeterminada de damnificados.

Esta fue la motivación para que en la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión se presentaran cuatro iniciativas para la reconstrucción material de las zonas siniestradas por estos fenómenos naturales, en orden alfabético, los proyectos de decretos presentados fueron los siguientes:

- a. Senador Alejandro Encinas: *Decreto que Establece Diversas Medidas para Coadyuvar con las Acciones de Auxilio, Recuperación y Reconstrucción con Motivo de los Fenómenos Geológicos e Hidrometeorológicos que Afectaron a Diversas Entidades Federativas de la Nación;*
- b. Movimiento Ciudadano (MC): *Decreto que Crea la Ley del Fondo para la Reconstrucción de México.*
- c. Movimiento de Reconstrucción Nacional (MORENA): *Proyecto para Expedir la Ley para Atender la Reconstrucción y la Emergencia Nacional Ocasionada por los Sismos de septiembre de 2017 y de Austeridad Republicana; y*
- d. Partido de la Revolución Democrática (PRD): *Decreto que Crea la Ley del Fondo Nacional de Reconstrucción 2017.*

El análisis de estas iniciativas de Ley se realizará considerando cinco elementos de cada proyecto:

- a. La composición del fondo de reconstrucción,
- b. El programa donde se destinan los recursos del fondo,
- c. La estructura orgánica para operar el fondo,
- d. Los criterios de vigilancia, fiscalización o control del fondo, y
- e. Las sanciones.

Estas fueron las iniciativas encontradas en las *Gacetas Parlamentarias* de la Cámara de Diputados y Senadores hasta el miércoles 27 de septiembre del 2017, fecha que concluyó la búsqueda de proyectos en esta materia.

## **1. Proyecto del Senador Alejandro Encinas.**

El proyecto propone crear un *Fondo de Emergencia para la Atención de Damnificados, la Recuperación y la Reconstrucción*, que tendrá como objetivo destinar los recursos financieros y apoyos necesarios para hacer frente a los daños causados por los sismos que tuvieron lugar en diversas entidades federativas los días 7 y 19 de septiembre del año en curso y por la presente temporada de huracanes que impactaron a nuestro país.

### **a. Fondo de Emergencia para la Atención de Damnificados, la Recuperación y la Reconstrucción.**

Este Fondo estará integrado por los recursos que se determinan en la *Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación*; las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de las entidades federativas; los provenientes del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN); los instrumentos financieros de gestión de riesgos, en particular los bonos catastróficos provenientes del Banco Mundial (BM) destinados a México; las aportaciones de organismos multilaterales, del sector privado, organizaciones sociales y ciudadanos, nacionales o extranjeros y las transferencia de recursos destinados a programas y obras públicas no prioritarios.

De acuerdo con este proyecto, las fuentes de ingresos de este fondo se conformarán de un re-direccionamiento del programa de gasto 2018, afectando los siguientes rubros:

- I. Establecimiento de un riguroso régimen de austeridad en los tres poderes de la Unión y en los Organismos Autónomos en la determinación de las partidas presupuestales y el ejercicio del gasto público reduciendo al mínimo indispensable los rubros relacionados con gastos de comunicación social, publicidad gubernamental y gasto corriente, y todos aquellos que se consideren no prioritarios para los objetivos y funciones institucionales. Se deberán eliminar, entre otros, los referidos a seguros de gastos médicos mayores, bonos, servicios de telefonía, gastos de representación, viajes internacionales y viáticos, gasolina, adquisición de vehículos y otros que se determinen con criterios similares.
- II. Realizar una drástica reducción de los recursos destinados al financiamiento a los partidos políticos para gastos ordinarios, prerrogativas para campañas federales y locales, respetando la preponderancia del modelo de financiamiento público en los procesos electorales de 2018.
- III. Reducir el gasto destinado al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales Electorales, siguiendo los lineamientos de reducción de gasto corriente y la eliminación de los rubros no prioritarios antes señalados, con las modalidades que se determinen para la adecuada organización y vigilancia de los procesos electorales federales y locales de 2018.

- IV. Realizar una revisión del catálogo de puestos y salarios de funcionarios de primer nivel y nivel intermedio en los tres poderes de la Unión y los Organismos Autónomos Constitucionales, para ajustarlos y dar una racionalidad que permita el equilibrio entre las responsabilidades de cada uno y las funciones y capacidades presupuestales de la Nación, eliminando los grandes desniveles que registran diversas áreas.
- V. Eliminar los gastos relacionados con el pago de pensiones a los ex titulares del Ejecutivo Federal.
- VI. Incrementar las aportaciones federales para el fortalecimiento de las finanzas de las entidades federativas afectadas por los fenómenos geológicos e hidrometeorológicos.

#### **b. Programa Emergente para la Reconstrucción.**

En contrapartida, propone que los recursos que se obtengan del *Fondo de Emergencia para la Atención de Damnificados, la Recuperación y la Reconstrucción* se destinen al *Programa Emergente para la Reconstrucción*, estableciendo que la autoridad correspondiente asumirá el control de los bienes muebles e inmuebles afectados, garantizando los derechos de propiedad de las personas damnificadas y que las tareas de reconstrucción se apeguen al interés público, evitando la especulación con el suelo y el uso del mismo con fines distintos a los de la vivienda o usos mixtos, exclusivamente para las personas damnificadas.

Con recursos de este Fondo se propone crear un Programa de Vivienda en Arrendamiento con Opción a Compra; otorgamiento de subsidios y créditos especiales por el sector público, estableciendo condiciones preferentes, mejorando las condiciones que ofrece la banca comercial. Este Programa deberá otorgar apoyos, cuando menos, por el equivalente a la renta que pagaban en el inmueble afectado. Vigilando el cumplimiento estricto de los bienes inmuebles asegurados, garantizando el pago por parte de las compañías de seguros.

Las instituciones públicas de vivienda, federales y locales, serán las responsables de integrar este programa y establecer las bases para dotar de vivienda a las personas damnificadas, con la participación de los afectados. Con independencia de los requisitos y condiciones que tiene en su normatividad y protocolos regulares, deberán establecer un tratamiento especial de emergencia único.

#### **c. Operación del Fondo.**

La iniciativa del Senador Encinas no propone la creación de una estructura orgánica para la administración del fondo y del programa.

Los responsables de la ejecución del programa serán las instituciones públicas de vivienda, federales y locales, estableciendo las bases para dotar de vivienda a las personas damnificadas, con la participación de los afectados.

Las entidades federativas deberán hacer el peritaje y valoración de los daños causados en inmuebles y personas, destinando los recursos que se requieran para la recuperación o reconstrucción de dicha infraestructura, los cuales deberán ser considerados en los presupuestos de egresos que correspondan, además de deslindar las responsabilidades civiles o penales de acuerdo con los peritajes realizados.

El Gobierno federal y las entidades federativas deberán publicar y difundir ampliamente los Atlas de Riesgos Sísmicos, Volcánicos e Hidrometeorológicos, de cada entidad federativa, municipio o demarcación territorial, en formatos accesibles, auditables y replicables.

La propuesta del Senador Encinas no contiene mecanismos para transparentar, controlar, evaluar, fiscalizar, rendir cuentas ni sancionar, por el uso inapropiado de los recursos del fondo, ni por la errónea ejecución de los programas propuestos.

## **2. Proyecto de MC.**

Este proyecto propone la creación del Fondo para la Restauración de México, como un organismo de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

### **a. Fondo para la Reconstrucción de México.**

El Fondo contará con recursos públicos regulados conforme a las leyes en la materia, el Congreso de la Unión establecerá el monto que le será asignado y los mecanismos de entrega de recursos a través del Poder Ejecutivo Federal, salvaguardando en todo momento su autonomía de gestión.

Durante el periodo de vigencia de la presente Ley:

- I. Se reducirán en un 5% los ramos administrativos del presupuesto de egresos de la Federación, con excepción de los de Salud, Educación Pública y Desarrollo Social, debiendo destinarse dichos recursos íntegramente al Fondo.
- II. El Servicio de Administración Tributaria aplicará un régimen fiscal excepcional para los grandes contribuyentes, constituyente en un incremento de un tercio respecto de lo actualmente establecido por las disposiciones aplicables, debiendo destinarse dichos excedentes íntegramente al Fondo.
- III. Las pensiones a los ex presidentes de la República y ex gobernadores de las Entidades Federativas se suspenderán para integrarse a los recursos del Fondo.
- IV. El Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las entidades federativas suspenderán sus gastos de comunicación social de cada ejercicio fiscal para destinarlos íntegramente a los recursos del Fondo, sin que pudieran disminuirse proporcionalmente los mismos para el próximo.
- V. Se suspenderá todo financiamiento público a los partidos políticos de cada ejercicio fiscal, para destinar dichos recursos íntegramente al Fondo, sin que pudieran disminuirse proporcionalmente los mismos para el próximo.
- VI. El Fondo deberá contar con una plataforma digital para la promoción y recepción de aportaciones de personas físicas y morales, siendo deducibles de impuestos.

### **b. Plan Nacional de Reconstrucción.**

El Fondo para la Restauración de México tendrá la tarea de diseñar un Plan Nacional de Reconstrucción Nacional de viviendas e infraestructura, que utilizando sus recursos emprenda la reconstrucción de los inmuebles colapsados y dañados, poniendo especial énfasis en la reparación del daño a las víctimas y en garantizar su no repetición.

De la misma manera, el Fondo para la Restauración de México creará un Plan Nacional de Auditoría Urbanística, con la finalidad de realizar una auditoría en el territorio nacional sobre el equipamiento y la infraestructura urbanas, señalando sus riesgos ante terremotos y denunciando en tal sentido a probables responsables en materia de delitos inmobiliarios.

**c. Junta de Gobierno del Fondo para la Reconstrucción de México.**

El Fondo estará integrado por cinco Comisionados:

- I. Tres comisionados especialistas en urbanística, ingeniería civil, arquitectura, derechos humanos, investigación de restos forenses, investigación de restos de equipamiento e infraestructura urbanas, o de cualquier otra especialidad requerida para el logro de los objetivos del Fondo, propuestos por organizaciones de víctimas, organizaciones de la sociedad y por universidades públicas;
- II. Dos comisionados representando a las víctimas, propuestos por organizaciones no gubernamentales y colectivos de víctimas, con reconocimiento público en la defensa de los derechos humanos, civiles y políticos.

Para la elección de los Comisionados, la Cámara de Senadores conformará una Comisión Plural integrada por Senadores de las distintas fracciones parlamentarias que se constituirá en la Comisión responsable de encabezar el proceso de selección y que recibirá las propuestas de comisionados.

El Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Senadores, tres propuestas por cada comisionado a elegir. Una vez cerrada la convocatoria, deberá publicarse la lista de las propuestas recibidas. La Cámara de Senadores elegirá por el voto de las dos terceras partes de los presentes.

Los Comisionados conformarán la Junta de Gobierno, quién será la máxima instancia de gobierno del Fondo, tomará sus decisiones de manera colegiada por mayoría de votos de sus integrantes. Será presidida por uno de sus Comisionados, quien durará en su encargo hasta finalizar el periodo legal de la misma, y será elegido de entre los Comisionados, por mayoría calificada.

El Fondo contará con una Secretaría Ejecutiva, cuyo titular será nombrado por la mayoría de votos de los Comisionados, será responsable de dar seguimiento y cumplimiento a sus acuerdos para alcanzar los objetivos de la presente Ley y su Reglamento.

La Junta de Gobierno podrá autorizar la instalación de uno o más Comités Ciudadanos para la Restauración Nacional, siempre que sea presentada ante la misma la solicitud pertinente por parte de las organizaciones ciudadanas.

Los Comités se integran de un Director, que deberá ser una víctima; un Perito designado por la Junta de Gobierno y una Asamblea compuesta por hasta un máximo de trescientos ciudadanos, entre voluntarios y víctimas.

Son atribuciones de las Asambleas de los Comités, designar o revocar, mediante las dos terceras partes del voto de los presentes, al Director del Comité; solicitar a la Junta de Gobierno la sustitución del Perito adscrito al Comité; establecer las prioridades de reconstrucción y otras medidas de reparación integral, tales como atención médica y psicológica, representación jurídica de las víctimas, y las que considere pertinentes, y establecer en tal sentido la calendarización de las mismas.

Sobre la propuesta del grupo parlamentario de MC, cabe puntualizar que no contiene mecanismos para transparentar, controlar, evaluar, fiscalizar, rendir cuentas ni sancionar por el uso inapropiado de los recursos del fondo, ni por la errónea ejecución del programa.

### **3. Proyecto de MORENA.**

Este proyecto propone crear el Fondo para la Reconstrucción y Atención a la Población Afectada por los Sismos de Septiembre de 2017 (FORAPA), en el que se concentrarán los recursos públicos destinados a la reconstrucción y atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017; el fondo tendrá el carácter de fideicomiso público por lo que será de naturaleza multianual.

#### **a. FORAPA.**

Para obtener recursos para el FORAPA, en esta iniciativa se propone re-dimensionar el gasto público para el último trimestre del 2017 y durante el 2018, impactando los siguientes rubros:

El *FORAPA* se integra con los siguientes recursos públicos federales:

- I. La totalidad de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios,
- II. El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas,
- III. Los recursos obtenidos por la cancelación del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México,
- IV. Los recursos obtenidos por la venta del “nuevo” avión presidencial,
- V. Los recursos obtenidos por la cancelación de proyectos de inversión registrados en programas presupuestarios, a cargo de la administración pública federal centralizada, que sean considerados no prioritarios, o en los que se presentan problemas para su ejercicio,
- VI. Los ahorros presupuestarios y las economías consolidados obtenidos del gasto en servicios personales de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal centralizada, de los Poderes Judicial y Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos, de las Empresas Productivas del Estado y de los Organismos de Control Presupuestario Directo e Indirecto,
- VII. Los ahorros presupuestarios y las economías consolidados obtenidos del gasto en comunicación social y gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población, de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal centralizada, de los Poderes Judicial y Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos, de las Empresas Productivas del Estado y de los Organismos de Control Presupuestario Directo e Indirecto,

VIII. Los recursos obtenidos por la devolución que hagan los partidos políticos nacionales y locales, de las prerrogativas ordinarias asignadas para los ejercicios fiscales 2017 y 2018 y para gastos de campaña 2018.

Adicionalmente, esta propuesta presenta un catálogo de proyectos de reasignación y reducción de gasto, los cuales se deben destinar al FORAPA:

- I. Se establece a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación de realizar las reducciones de gasto ordenadas por esta Ley para los proyectos de inversión, así como para los capítulos y las partidas de gasto corriente señaladas, que están establecidas en el presupuesto de egresos de la Federación 2017, para el último trimestre. Los poderes y órganos de naturaleza autónoma tendrán que reintegrar a la Tesorería de la Federación lo correspondiente a 2017.
- II. Para el presupuesto de egresos de la Federación 2018, se deberán realizar, al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, las reducciones de los proyectos de inversión y de los capítulos y partidas establecidos.
- III. Los poderes y órganos de naturaleza autónoma tendrán que realizar las adecuaciones correspondientes por partida a la propuesta de 2018.
- IV. La Secretaría deberá efectuar la extinción o la reducción del patrimonio de los fidecomisos que se ordenen en esta ley.

Respecto a los Servicios Personales, propone las siguientes medidas de racionalidad en materia de recursos humanos para fortalecer al FORAPA:

- I. No crear nuevas plazas definitivas de estructura de mandos superiores y no se destinarán recursos del presupuesto para ese fin; y
- II. Las autoridades de los Poderes de la Unión, órganos autónomos y los demás que ejercen gasto público limitarán al mínimo indispensable las erogaciones de los recursos asignados a las contrataciones de personal eventual y de honorarios para lo que resta del ejercicio de 2017 y el que corresponde a 2018.

Queda prohibido:

- I. La utilización de recursos públicos para la contratación de servicios médicos privados para los servidores públicos federales, quienes gozaran de los servicios que otorgan las instituciones de seguridad social;
- II. Las erogaciones para el pago del seguro de separación individualizado;
- III. Las erogaciones para el pago del seguro de vida de los servidores públicos federales; excepto los relacionados con seguridad interior;

- IV. El establecimiento de pensiones para servidores públicos federales distintas de las establecidas en las leyes de seguridad social correspondientes, y
- V. Se cancelan jubilaciones, pensiones o haberes de retiro y liquidaciones por servicios prestados, que no sean contemplados en la normas de Seguridad Social, a aquellos que hayan ejercido el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros servidores públicos federales. Asimismo, no gozarán de ninguna otra prerrogativa que represente erogación de recursos.
- VI. No se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias para los servidores públicos federales;
- VII. Se reduce hasta el 50% las plazas de los recursos destinados a la contratación del Personal Eventual (partida 12201) y hasta el 60% los recursos destinados a la contratación del Personal de Honorarios Asimilables a Salarios (partida 12101).

Respecto a los Servicios Generales, para fortalecer al FORAPA, proponen:

- I. Con excepción de los tiempos de que dispone el Estado en radio y televisión, queda expresamente prohibido contratar publicidad a los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y demás autoridades federales que ejerzan gasto público.
- II. Los vehículos oficiales al servicio de servidores públicos federales deberán darse de baja sólo cuando:
  - i. Tengan seis o más años de uso;
  - ii. En caso de robo o siniestro que implique pérdida total, una vez que sea reintegrado su valor por el seguro correspondiente;
  - iii. El costo de mantenimiento acumulado sea igual o mayor al doble de su valor de adquisición, actualizado por la inflación.
  - iv. No se podrán adquirir vehículos nuevos durante 2017 y 2018, excepto para labores productivas, de salud, de protección civil y de seguridad.
- III. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales, así como los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Federal, estarán obligados a reducir en 50% los viajes nacionales e internacionales, cuyas normas deberán adecuarse con la finalidad de disminuir su monto en términos reales, en las que indicarán al menos:
  - i. Los servidores públicos que pueden viajar;
  - ii. Los supuestos por los que se pueden autorizar;
  - iii. La justificación por parte del servidor público para viajar al extranjero;
  - iv. El monto máximo de los viáticos a otorgarse;

- v. La comprobación de viáticos conforme a los requisitos fiscales establecidos;  
y
  - vi. La prohibición expresa para utilizar servicios de transportación, alojamiento o alimentación de lujo o con precios superiores a los de promedio del mercado.
- IV. Todas las autoridades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial adoptarán un programa de reducción y ahorro equivalente a 30% del gasto ejercido en 2016 en las partidas de equipo informático, viáticos, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, servicios telefónicos, conducción de señales analógicas, agua, luz, combustibles, fotocopiado, papelería, materiales y suministros en general, renta de inmuebles, servicio de vigilancia, compra de uniformes y pasajes e informarán de ello al Órgano Interno de Control respectivo y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- V. Establecer las disposiciones de austeridad para los Poderes Legislativos, Ejecutivos y Judiciales federales, así como para los organismos con reconocida autonomía en la Constitución, que deben cumplir para la elaboración, control y ejercicio anual de su presupuesto, independientemente de la naturaleza jurídica que posean, para reducir en términos reales el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo para reorientarlo a las actividades de reconstrucción y atención a la población afectada por los sismos. Lo anterior sin afectar el cumplimiento de los programas y a fin de promover un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y
- VI. Ninguna adquisición podrá autorizarse si el precio propuesto es 10% superior al valor promedio del precio de mercado de la misma, a pesar de que sea la propuesta ganadora de una licitación.
- VII. Queda prohibida la compra, adquisición, arrendamiento, comodato de aeronaves que no sean para uso en materia de seguridad, protección civil o de atención sanitaria. Las aeronaves propiedad de las instituciones públicas que no sean utilizadas para dichos fines serán vendidas en un proceso de subasta pública en forma inmediata.
- VIII. Los servidores públicos no podrán otorgar por ningún motivo obsequios con cargo al Presupuesto, salvo en el caso de visitas de Estado o de otra índole, que por razones de protocolo así corresponda, que no exceda de 10 Unidades de Medida y Actualización Mensuales.
- IX. Se revisarán los proyectos público-privados, por los cuales, por la vía de las adquisiciones de contrata infraestructura y servicios por parte de privados, como la finalidad de reducir sus costos y, en su caso, suspender los que de manera evidente afectan a la hacienda pública.

- X. En particular se suspenderá el contrato de infraestructura y servicios del nuevo avión presidencial.

En materia de gasto en infraestructura, proponen las siguientes medidas para destinarse al FORAPA:

- I. Las dependencias deberán de evaluar el gasto en infraestructura presupuestado para el año 2017 y el propuesto para 2018, con el fin de detectar subejercicios potenciales en el primer caso o mayor presupuesto del que se puede ejercer en el caso del segundo. En ambos casos los recursos en exceso deberán de asignarse al FORAPA.
- II. Queda prohibida la constitución de fideicomisos públicos con recursos derivados de subejercicios del año inmediato anterior en proyectos de infraestructura, con la finalidad de transferir dichos recursos al FORAPA. Los proyectos de infraestructura que ya cuenten con recursos suficientes para el financiamiento de la obra servirán para sustituir las asignaciones presupuestales a los proyectos en los presupuestos de 2017 y 2018.
- III. Se establece analizar y en su caso suspender proyectos de infraestructura que presentan problemas de ejecución recurrentes, costos adicionales crecientes y que no está acreditada la rentabilidad social de los mismos.

#### **b. Destino del gasto de los recursos del FORAPA.**

El proyecto del Grupo Parlamentario de MORENA no propone crear un programa para destinar los recursos del FORAPA, su finalidad es que éstos se asignen con la mayor agilidad posible, a las instituciones públicas, gobiernos locales y a las organizaciones sociales para la reconstrucción de las viviendas e infraestructura dañadas por los sismos de 2017, así como convenir con las mismas los mecanismos de supervisión, evaluación, vigilancia y control de los mismos.

La asignación de recursos deberá seguir las siguientes prioridades con base a la meta de 300 mil millones de pesos como patrimonio a transferir al FORAPA:

- I. Vivienda, nueva y reparación: 60,000 mdp;
- II. Reconstrucción de infraestructura carretera y de transporte: 20,000 mdp;
- III. Reconstrucción de patrimonio histórico y cultural: 10,000 mdp;
- IV. Reconstrucción de infraestructura educativa: 50,000 mdp;
- V. Reconstrucción de infraestructura de salud: 25,000 mdp;
- VI. Reconstrucción de infraestructura básica: 30,000 mdp;
- VII. Reconstrucción de infraestructura hidráulica: 30,000 mdp;
- VIII. Apoyo a población damnificada: 45,000 mdp;
- IX. Inversión en prevención de desastres: 15,000 mdp;
- X. Reactivación económica de zonas afectadas: 15,000 mdp.

Los recursos del FORAPA son adicionales a los que se ejerzan por medio del Fondo de Desastres Naturales y a los que se generen por el cobro de seguros catastróficos.

Con el fin de que las acciones de reconstrucción sirvan también para la reactivación económica, se deberán establecer reglas de alto contenido nacional, no menor al 90%, para las obras contratadas por el fondo y para procurar la compra de bienes producidos en el país en el caso de las adquisiciones.

Las secretarías y dependencias que forman parte del comité del fondo deberán de establecer disposiciones administrativas para otorgar beneficios fiscales a la población y las zonas afectadas, facilitar y obviar trámites y contar con un programa de atención permanente a damnificados. Estas acciones deberán realizarse con perspectiva de género y priorizando la atención a los grupos de mayor vulnerabilidad.

### **c. Operación del Fondo (Comité FORAPA).**

Las decisiones que se adopten en el FORAPA, con base a la presente Ley, serán tomadas por un Comité, en el cual los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, de Educación Pública, de Salud y Desarrollo Territorial y Urbano, así como por los titulares de la Comisión Nacional del Agua y de la Comisión Federal de Electricidad tendrán voz y voto.

En el Comité participarán, con voz, un diputado y un senador de cada una de las fracciones representadas, un representante del sector empresarial, un miembro del Comité Ciudadano del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un experto propuesto por organizaciones de la sociedad civil, el Auditor Superior de la Federación, una persona acreditada por la Universidad Nacional Autónoma de México, por un integrante del Consejo de la Judicatura y un consejero del Instituto Nacional de Transparencia.

Para la asignación de los recursos a los mejores fines de gasto y proyectos, el Comité tendrá que solicitar opinión de expertos, universidades, centros de investigación, organizaciones sociales, gobiernos locales y de la sociedad en general. Para tal efecto se levantará un censo de damnificados, se realizarán convocatorias y encuentros públicos para la definición, ejecución y vigilancia de los proyectos. Todo proyecto tendrá que ser consultado, aprobado y vigilado por los potenciales beneficiarios.

El FORAPA no tendrá estructura administrativa, solamente contará con un secretario técnico, propuesto por el presidente de la República, y ratificado por el Senado de la República con mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes.

#### **d. Consejo Ciudadano de Fiscalización.**

La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control interno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, se encuentran obligados a vigilar la debida observancia de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento y a establecer mecanismos adicionales de control para el ejercicio de recursos necesarios en la emergencia.

A fin de ejercer un adecuado control en torno a la asignación y utilización de los recursos destinados a los mejores fines de gasto y proyectos, el FORAPA contará con un Consejo Ciudadano de Fiscalización integrado por personas con gran reconocimiento público y experiencia en temas de política pública, derechos humanos, rendición de cuentas, transparencia, economía y disciplinas afines, adscritas a universidades, centros de investigación, organizaciones sociales y de la sociedad en general, quienes no deberán haber ocupado un cargo público en los últimos dos años, ni ser militantes del algún partido u organización política. Dicho Consejo será designado por la Cámara de Diputados, a más tardar 15 días naturales después de la entrada en vigor de la presente Ley.

El Consejo Ciudadano de Fiscalización realizará convocatorias y encuentros públicos para la definición, ejecución y vigilancia de los proyectos. Todo proyecto tendrá que ser consultado, aprobado y vigilado tanto por el Consejo como por los potenciales beneficiarios.

Para el ejercicio de las funciones de fiscalización, el Consejo podrá dividirse en Comisiones integradas por al menos tres personas, quienes se encargarán de fiscalizar y evaluar la asignación, implementación, aprovechamiento y destino de los recursos público que integran al FORAPA de acuerdo con las áreas prioritarias señaladas en la presente ley.

El Consejo Ciudadano de Fiscalización, y las Comisiones que lo integren, deberán emitir al menos dos informes semestrales sobre la situación que guarda la asignación, destino y aprovechamiento de los recursos públicos que integran al FORAPA, y un informe final con el balance general en el momento en que se cumplan las metas y objetivos que persigue el Fondo. Para tal efecto, las autoridades ejecutivas federales, estatales y municipales, así como las de las demarcaciones de la Ciudad de México, deberán coadyuvar con el envío de toda la información que resulte necesaria.

La Auditoría Superior de la Federación deberá de ejercer su facultad excepcional de fiscalizar el gasto público en tiempo real con la mayoría de los proyectos financiados por el FORAPA. Elaborará y propondrá al Sistema Nacional Anticorrupción los lineamientos para la prevención de irregularidades y la correcta aplicación de los proyectos financiados por el FORAPA. Dichos lineamientos deberán establecer mecanismos de supervisión y control para el ejercicio de recursos públicos por parte de instituciones no gubernamentales.

El Sistema Nacional Anticorrupción deberá de establecer una estrategia especial para prevenir actos de corrupción en el manejo u ejecución del fondo, así como dar cauce a las denuncias ciudadanas al respecto, así como realizar las denuncias correspondientes en caso de detectar cualquier desvío.

La Cámara de Diputados establecerá una comisión especial para dar seguimiento a cualquier denuncia relacionada con el fondo. La Secretaría de la Función Pública tendrá la obligación de coordinar a los titulares de los órganos de control o equivalentes de las entidades ejecutoras para asegura la información en tipo real de todas y cada uno de los proyectos de infraestructura o programas de apoyo que incluya contratos, modificaciones de contrato, avance de obra, beneficiarios, evaluaciones, información de auditoria, geolocalización, entre otros.

**e. Sanciones.**

Los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones previstas en esta ley incurrirán en las responsabilidades políticas, administrativas o penales que determine el ordenamiento jurídico que corresponda.

#### **4. Proyecto del PRD.**

Propone expedir una Ley de orden público, interés social y de observancia general, que tenga por objeto crear el Fondo Nacional de Reconstrucción 2017 para hacer frente a las acciones de reconstrucción y rehabilitación derivada de los sismos de los días 7 y 19 de septiembre de 2017.

##### **a. Fondo Nacional de Reconstrucción 2017.**

El Fondo se integra por las aportaciones de la Federación, las entidades federativas y los municipios; las dependencias y entidades de los diversos órdenes de gobierno; los estados extranjeros; los organismos internacionales; las organizaciones de la sociedad civil y las personas físicas y morales de carácter privado y cualquier otro de procedencia lícita autorizado por el Consejo. Así como la devolución del financiamiento público por parte de los partidos políticos, de los ahorros y recortes de organismos autónomos y de los poderes de la Unión en lo que resta del ejercicio fiscal 2017, incluyendo la contratación de créditos con el Banco de México, de conformidad a la fracción segunda, del artículo séptimo de la *Ley del Banco de México*.

El presupuesto de egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2018, destinará una partida inicial para el Fondo por un monto total de 20 mil millones de pesos para el ejercicio fiscal 2018.

Para el ejercicio fiscal de 2018, en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación se establecerá una partida presupuestal especial denominada Fondo Extraordinario de Reconstrucción Nacional, en rubro por separado, los estados de Ciudad de México, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Estado de México, Morelos, Guerrero, Hidalgo, Chiapas y Oaxaca, a efecto de afrontar los daños económicos durante la vigencia de dicho decreto.

Asimismo, dicho decreto dispondrá el destino a que se refiere el párrafo anterior, aparte de los ingresos que, en su caso, se obtengan en exceso a los previstos en la *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*, observando lo dispuesto en el *artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

Las aportaciones que realicen las personas físicas y morales de carácter privado, podrán ser consideradas como donativos no onerosos ni remunerativos, y serán deducibles de conformidad con lo dispuesto por los *artículos 31 y 176, fracción 111, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta*.

El Fondo será considerado como una institución autorizada para recibir donativos deducibles para efecto de lo establecido en el artículo 97 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

## **b. Programa Nacional de Reconstrucción y Rehabilitación 2017.**

Los recursos del Fondo se aplicarán exclusivamente para financiar las acciones que se determinen en el Programa Nacional, de conformidad con los objetivos establecidos en el Capítulo III de esta Ley, en un plazo de cinco años. Los recursos del Fondo son inembargables.

El Programa Nacional establece los criterios, objetivos, ejes, mecanismos y líneas de acción, a corto, mediano y largo plazo, para la reconstrucción y la recuperación de las entidades afectadas por los sismos ocurridos los días 7 y 19 de septiembre de 2017, con el objeto de garantizar la resiliencia de las personas damnificadas, la recuperación social, física y cultural de las comunidades y zonas afectadas, así como su reactivación económica.

La persona titular del Poder Ejecutivo Federal y sus homólogas en las entidades federativas en las que ha sido declarado el estado de desastre natural por la ocurrencia de Fenómenos Naturales Perturbadores en el mes de septiembre de 2017, son las autoridades encargadas del diseño, elaboración y ejecución del Programa Nacional. Lo anterior, en coordinación con las personas titulares de la administración pública en los Municipios y demarcaciones territoriales afectadas.

El Programa Nacional deberá contener, como mínimo:

Diagnósticos de daños en las entidades afectadas a fin de determinar el impacto de los sismos. Identificando necesidades por tipologías de daño, como mínimo, en los siguientes rubros:

- I. Vivienda.
- II. Desarrollo urbano y territorial.
- III. Educación.
- IV. Salud.
- V. Obras Públicas, obras de agua y riego.
- VI. Transporte y telecomunicaciones.
- VII. Patrimonio cultural.

## **c. Consejo de Administración del Fondo.**

La iniciativa omite aspectos relevantes relacionados con la conformación del Consejo de Administración de este fondo, cómo nombrarían a sus miembros y las funciones que desempeñarían. Sus actividades se reducen a establecer lo siguiente:

El Consejo enviará trimestralmente un informe público a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los estados financieros, las operaciones presupuestales realizadas y los avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Nacional, para ser incorporados bajo un rubro específico, en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que esta Secretaría rinde al Congreso de la Unión.

El Consejo sesionará con las comisiones legislativas correspondientes una vez por periodo legislativo o cuando así lo soliciten ante la Comisión Permanente para informar de los avances del Programa de Reconstrucción.

#### **d. Comité Participación Ciudadana de Evaluación y Seguimiento.**

Para la transparencia y el debido ejercicio de los recursos destinados al Fondo se integrará un Comité, el cual tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

El Comité estará integrado por diez ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la protección civil, la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, protección al ambiente, los derechos humanos y con probada capacidad para coadyuvar a resolver las necesidades básicas de las personas damnificadas. El Comité contará con una Secretaría Técnica.

Durarán en su encargo tres años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidas por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves previstas en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

Las personas integrantes del Comité no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo en las entidades federativas afectadas que les impida el libre ejercicio de las funciones que ejercerán.

Las personas integrantes del Comité serán nombradas por el Senado de la República, para lo cual emitirá una convocatoria pública a fin de que la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior y de investigación, registren sus propuestas.

El Comité emitirá los exhortos y las recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación e interpondrá ante el ministerio público competente las denuncias correspondientes, cuando algún hecho de corrupción requiera de su debida investigación.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación deberá fiscalizar la totalidad del uso de los recursos del Fondo. Para la supervisión de la administración y ejercicio del Fondo deberá de garantizarse la participación de la sociedad civil y de instituciones académicas a través del Comité que prevé la presente Ley.

## Conclusiones.

Estos proyectos legislativos son las respuestas que las Cámaras del Congreso de la Unión hacen al programa de reconstrucción por la afectación en las viviendas que sufrieron la población de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Morelos, Estado de México, Ciudad de México y Puebla, por los sismos del pasado 7 y 19 de septiembre del 2017.

Actualmente estos proyectos mantienen el *estatus* legislativo de iniciativas, las cuales se espera sean dictaminadas por la Comisión correspondiente en el presente periodo ordinario de sesiones. Si esto no ocurriera, se espera que la Cámara de Diputados cree un fondo o programa especial dentro del proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación.

De análisis de las iniciativas, se afirma que el proyecto del Senador Alejandro Encinas propone la creación de un Fondo de Emergencia para la Atención de Damnificados, la recuperación y la Reconstrucción; para MC es el Fondo Nacional para la Reconstrucción de México; para MORENA es el Fondo para la Reconstrucción y Atención a la Población afectada por los Sismos de Septiembre del 2017 y para el PRD es el Fondo Nacional de Reconstrucción 2017.

Los importancia de estos proyectos legislativos es que establecen un conjunto de medidas de austeridad, reasignación, ahorros, economías para que se destinen a la conformación de los respectivos fondos y programa de vivienda para los damnificados de los sismos, destacando: la eliminación del financiamiento público para los partidos políticos, la cancelación de las pensiones de los expresidentes de la República, la reducción del gasto en comunicación social y de publicidad gubernamental de las dependencias del gobierno Federal, entre otras medidas.

Dentro del espectro de propuestas para financiar estos fondos, se encuentran proyectos legislativos que buscan afectar directamente el gasto público, reduciendo las partidas presupuestarias para los ramos administrativos o asignando una cantidad fija para constituir el fondo, particularmente es el caso del PRD.

Respecto al destino de los recursos de los fondos, la iniciativa del Senador Encinas propone un Programa Emergente para la Reconstrucción y un Programa de Vivienda para Arrendamiento; MC propone un Plan Nacional de Reconstrucción y un Plan Nacional de Auditoría Urbanística, MORENA no propone ningún programa, ni crear una nueva estructura administrativa para la administración de estos recursos financieros, los asignarán directamente las instituciones públicas, los gobiernos locales y las organizaciones sociales; el PRD propone un Consejo de Administración del Fondo.

En lo referente a la administración del Fondo, el proyecto del Senador Encinas no propone la creación de una estructura orgánica, esta tarea correrá a cargo de las instituciones públicas existentes de vivienda, federales y locales. Para MC esta función caerá a cargo de una Junta de Gobierno del Fondo que se conforma de cinco comisionados; para MORENA, es el Comité FORAPA integrado por funcionarios públicos del más alto nivel de los diferentes poderes de la Unión; el PRD propone crear un Consejo de Administración del Fondo, aunque no precisan aspectos centrales como su conformación.

En lo referente al buen gobierno, los proyectos del Senador Encinas y de Movimiento Ciudadano no proponen mecanismos para transparentar, controlar, fiscalizar, rendir cuentas por el uso de los recursos de estos fondos. MORENA propone un Consejo Ciudadano de Fiscalización y el PRD un Comité de Participación Ciudadana de Evaluación y Seguimiento.

Finalmente, en lo referente a las sanciones, únicamente el proyecto de MORENA establece que los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones previstas en esta ley incurrirán en las responsabilidades políticas, administrativas o penales que determine el ordenamiento jurídico que corresponda. Las otras iniciativas no abordan este aspecto.

## **Bibliografía.**

Senador Alejandro Encinas. Decreto que Establece Diversas Medidas para Coadyuvar con las Acciones de Auxilio, Recuperación y Reconstrucción con Motivo de los Fenómenos Geológicos e Hidrometeorológicos que Afectaron a Diversas Entidades Federativas de la Nación. Gaceta del Senado del martes 26 de septiembre de 2017, LXIII/3PPO-13/75432.

Movimiento Ciudadano. Decreto que Crea la Ley del Fondo para la Reconstrucción de México. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 4872-I, martes 26 de septiembre de 2017. (4396).

Movimiento de Reconstrucción Nacional (MORENA). Proyecto para Expedir la Ley para Atender la Reconstrucción y la Emergencia Nacional Ocasionada por los Sismos de septiembre de 2017 y de Austeridad Republicana. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 4872-I, martes 26 de septiembre de 2017. (4395).

Partido de la Revolución Democrática (PRD). Decreto que Crea la Ley del Fondo Nacional de Reconstrucción 2017. Gaceta del Senado del martes 26 de septiembre de 2017, LXIII/3PPO-13/75432.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

### **COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS**

Dip. Francisco Xavier Nava Palacios  
Presidente

Sen. Oscar Román Rosas González  
Secretario

Dip. María Esther Guadalupe Camargo Félix

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa

Sen. Juan Carlos Romero Hicks

Sen. Adolfo Romero Lainas

Integrantes

### **SECRETARÍA GENERAL**

Mtro. Mauricio Farah Gebara  
Secretario General

### **SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas  
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL  
DE SERVICIOS DE  
DOCUMENTACIÓN,  
INFORMACIÓN  
Y ANÁLISIS

### **DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

Lic. José María Hernández Vallejo  
Director General

### **DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

Mtra. Avelina Morales Robles  
Directora

### **SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO**

M. en E. Reyes Tépac M.  
Subdirector

C. Dolores García Flores

C. Martha Amador Quintero

Lic. Lizbeth Méndez Cerón

Lic. Diana Gabriela Ramírez Avalos

C. Margarita Rodríguez Palacios

Capturista