

Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública.**

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, numerales 1 y 2, fracción XL y numeral 3 y 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública**.

I. En el apartado denominado *Antecedentes legislativos*, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de las iniciativas motivo del presente dictamen, así como de la recepción y turno para el dictamen de la minuta.

II. En el apartado *Contenido de la iniciativa*, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, en la que se resume su teleología, motivos y alcances.

III. En las *Consideraciones de la Comisión Dictaminadora*, los integrantes de esta Comisión expresan los razonamientos y argumentos por cada una de las adiciones planteadas, con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, le fue turnado para su estudio y Dictamen, la Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Mariana Dunyaska García Rojas del Grupo Parlamentario del PAN, presentada el día 30 de abril de 2015.

La Presidencia de la Mesa Directiva dictó el siguiente acuerdo: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen», por lo que el 13 de octubre de 2015, la Comisión de Puntos Constitucionales recibió el retorno correspondiente y procedió a elaborar el presente dictamen.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Para efecto de emitir el presente dictamen, esta Comisión considera que dada la relevancia del tema resulta necesario llevar a cabo una comparación del artículo constitucional vigente y la propuesta de modificación del mismo.

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-U... XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25; XXX... Artículo 134. — Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (SIN CORRELATIVO) [...]	Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-U... XXIX-V Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea del proceso de entrega-recepción de recursos en las administraciones públicas en los órdenes federal, estatal, municipal así como en el Distrito Federal. (Sin correlativo) XXX... Artículo 134. — ... El proceso de entrega-recepción de recursos económicos de las administraciones públicas salientes y las entrantes de los tres órdenes de gobierno previstos en el párrafo anterior, se regirá en términos de la Ley General que expida el Congreso de la Unión para la materia.

Señala la iniciante que la propuesta busca mejorar la calidad y eficiencia del proceso de entrega y recepción en los poderes ejecutivos de la federación, los estados y el Distrito Federal (ahora la Ciudad de México); los ayuntamientos de los municipios; los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública.**

de la capital del país; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Comenta que para ello es indispensable garantizar un marco institucional eficiente y armónico, para lo cual propone formalizar y estandarizar las políticas y disposiciones aplicables de los recursos humanos, materiales y financieros de las administraciones públicas entrante y saliente para el período al cual fueron electos, con el fin de lograr una adecuada armonización a nivel nacional y orientar a los servidores públicos obligados en la materia.

Propone facultar al Congreso de la Unión para emitir el marco normativo general que aplicaría durante el proceso de entrega y recepción, misma que se regirán de conformidad con la Ley General que se expida en la materia, con lo que señala se subsanaría un vacío legal de orden constitucional.

Para lo anterior, propone la adición de una fracción XXIX-V al artículo 73 y un párrafo segundo al artículo 134, recorriéndose los subsecuentes en su orden, ambos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con la finalidad de establecer que el Congreso de la Unión tiene facultad «Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea del proceso de entrega-recepción de recursos en las administraciones públicas en los órdenes federal, estatal, municipal así como en el Distrito Federal». Y que:

...el proceso de entrega-recepción de recursos económicos de las administraciones públicas salientes y las entrantes de los tres órdenes de gobierno previstos en el párrafo anterior, se regirá en términos de la Ley General que expida el Congreso de la Unión para la materia.

III. CONSIDERACIONES

Ante tales propuestas, se coincide con la inquietud de la promovente acerca de la importancia de contar con un marco institucional armónico, para estandarizar las políticas y disposiciones aplicables durante los cambios de administración en los distintos órdenes de gobierno.

Sin embargo, no pasa desapercibido a esta Comisión que el actual art. 73, fracción XXVIII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala como facultad del Congreso:

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

Respecto de dicha facultad, si bien no se señala de manera expresa el proceso de entrega-recepción durante un cambio de administración, sí se encuentra prevista dicha figura de manera implícita, tan es así que se instrumentaliza dicha facultad constitucional a través de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, misma que establece los mecanismos para la rendición de cuentas, control y auditoría, tal y como lo señala su artículo 1º: «...tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización». Mecanismos que facilitan y coadyuvan en el proceso de entrega-recepción de las distintas administraciones públicas.

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública**.

Al respecto, resultan aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis 1a. LXXI/2002 de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 262 del Tomo XVI, septiembre de 2002, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 185913, bajo el rubro y contenidos siguientes:

REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES EN ESA MATERIA. El artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede al Congreso de la Unión facultades, conocidas como implícitas, "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Ahora bien, si se atiende a que el concepto de rectoría económica, que en términos del artículo 25, primero y segundo párrafos, de la Constitución Federal corresponde desarrollar al Estado, comprende las facultades de dirigir el desarrollo nacional, así como fomentar el crecimiento económico y el empleo, y que en congruencia con esas facultades otorgadas al Estado, en las fracciones X, XXIII, XXIX-D y XXIX-E del señalado artículo 73 constitucional, se precisan varias materias de carácter federal sobre las que corresponde legislar al Congreso de la Unión, entre otras, comercio, seguridad pública, planeación nacional del desarrollo económico y social, así como programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, se llega a la conclusión de que el Poder Legislativo Federal se encuentra facultado constitucionalmente para dictar las disposiciones legales de carácter general, relativas a la creación y reglamentación del Registro Nacional de Vehículos, en tanto que el impacto de los vehículos automotores sobre el empleo, la inversión, el comercio, el medio ambiente y la seguridad pública, hace que tengan gran importancia económica, política y social. Lo anterior se robustece si se toma en consideración que con la creación y regulación del Registro Nacional de Vehículos se persiguen, entre otros fines, la identificación de los vehículos que se fabrican, ensamblan, importan o circulan en el territorio nacional, así como el brindar el servicio de información al público, sobre ese aspecto, y que el Sistema Nacional de Seguridad

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública.**

Pública tiene el deber de proporcionar al citado registro la información relativa al robo y recuperación de vehículos.

Así como la Tesis de Jurisprudencia P./J. 40/95 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 132 del Tomo II, diciembre de 1995, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 200233, bajo el rubro y contenidos siguientes:

FACULTADES EXPRESAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA CONSTITUCIÓN. El régimen de facultades expresas que prevalece en el orden constitucional mexicano, no puede llevarse al extremo de exigir que en el artículo 122 de la Carta Fundamental se establezcan con determinadas palabras sacramentales las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí solo para la aplicación del derecho y que desarticularía el sistema establecido por el poder revisor de la Constitución, al asignar facultades a la Asamblea de Representantes con la coexistencia de las atribuciones del Congreso de la Unión y del referido órgano, para legislar en lo relativo al Distrito Federal. Por el contrario, es suficiente que de manera clara e inequívoca se establezcan dichas facultades.

En este orden de ideas, no solo la fracción XXVIII del referido art. 73 constitucional, sino la diversa XXX constituyen el marco normativo fundamental que facultan al Congreso General de la República:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública.**

Así, el Congreso cuenta actualmente con facultades constitucionales tanto expresas (fracción XXVIII) como implícitas (fracción XXX) para legislar en la materia propuesta por la iniciante (el proceso de entrega-recepción de recursos económicos de las administraciones públicas salientes y las entrantes de los tres órdenes de gobierno), al encontrarse reguladas sus atribuciones *para expedir todas las leyes que sean necesarias en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.*

De ahí que —como señala la referida Corte—, incluso el régimen de facultades expresas que prevalece en el orden constitucional mexicano, no puede llevarse al extremo de «exigir que la Carta Fundamental se establezcan con determinadas palabras sacramentales las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí solo para la aplicación del derecho y que desarticularía el sistema establecido por el poder revisor de la Constitución», siendo «suficiente que de manera clara e inequívoca se establezcan dichas facultades».

Ante tal situación, la citada Ley vigente es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales, con lo que la preocupación de la iniciante respecto a la necesidad de lograr una armonización administrativa en los distintos órdenes de gobierno, se encuentra atendida; pues la publicación de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, vino a atender la

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública.**

problemática de la diversidad de criterios y normas entre entidades de la administración pública en cualquier nivel de gobierno, ya que antes de ella; cada municipio, entidad federativa y la federación manejaban su propio sistema contable, lo que dificultaba las revisiones y evaluaciones generando problemas durante los cambios de administración.

Por ello, al establecer la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* los lineamientos generales para el manejo de la información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, se garantiza un manejo adecuado en la aplicación de los recursos públicos y en los procesos de entrega recepción de las administraciones, pues dicha ley establece como obligación para los entes públicos la aplicación de la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

De lo anterior que se considera que ya existen lineamientos aplicables para el manejo de la información financiera en la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* que permiten tener información estandarizada a nivel nacional. Además de que se estima que conferir al Congreso de la Unión la atribución que propone la iniciante iría en detrimento del fortalecimiento de entidades federativas y municipios, con lo que se restringiría el respeto a su autonomía y al régimen federal establecido en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, que señala que nuestro país está compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación.

No obstante, resulta evidente la heterogeneidad de la información o datos que deben proporcionar los servidores de los distintos entes públicos al realizar los

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en **Materia de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública.**

procesos de entrega recepción de sus administraciones, por lo que se considera que los mecanismos de estandarización que establece la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, coadyuvan a mantener la información armonizada. Por lo que esta Comisión considera que debe ser cada ente público, quien determine la forma, los tiempos y requerimientos específicos que se deben dar en sus procesos de entrega-recepción.

Adicionalmente, de considerarse que la instrumentación de dichas facultades no se encuentra satisfecha con la existencia de la referida *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, debe tenerse claridad de que la solución no reside en modificar la Constitución, pues las facultades ya están previstas, sino en implementar alguno de dos escenarios: (i) modificar la ley general vigente, o (ii) crear una nueva ley general que atienda solo tal figura de entrega-recepción, pero en ningún caso impactar el texto constitucional.

Ante tal panorama, debe resaltarse que esta Comisión de Puntos Constitucionales ha venido construyendo una metodología para la dictaminación de los asuntos que les son turnados para su conocimiento, con la finalidad de valorar la pertinencia de reformar la Constitución.

Tal metodología implica una revisión elemental de por lo menos tres rubros imprescindibles:

- 1) *Relevancia*;
- 2) *No Regresión*, y
- 3) *Viabilidad*.

Sin embargo, ante una propuesta como la que aquí se dictamina, debe incorporarse un cuarto rubro que debe ser —por orden de estudio—, un

presupuesto de los rubros señalados: *la no regulación actual*, esto es, antes de analizar si el tema de dictaminación cumple con los requisitos de ser relevante, no restringir derechos ya adoptados y ser viable, deberá analizarse si la Constitución no lo regula ya, aunque sea de manera no expresa o puntual.

En tal escenario, resulta por demás inconcuso que la figura que se dictamina aquí (las facultades del Congreso para regular procesos de entrega recepción) ya se encuentra prevista en el texto de la Carta Fundamental, razón, por la que es de atenderse dos consecuencias: (i) no continuar con el estudio y aplicación del test de procedencia de la reforma, y (ii) no impactar la Constitución en esos términos.

De ahí que esta Comisión Dictaminadora considere como improcedente la propuesta de la iniciante.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado, y para los efectos de lo dispuesto en el artículo 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esta la Comisión de Puntos Constitucionales somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

ACUERDO

Único. — Se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Mariana Dunyaska García Rojas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 30 de abril de 2015.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ocho días del mes de marzo de dos mil dieciséis.



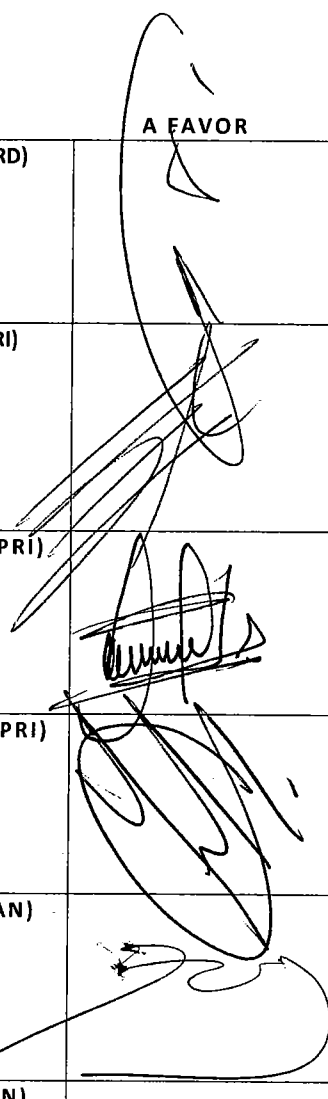
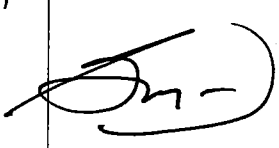
Comisión de Puntos Constitucionales

CÁMARA DE DIPUTADOS

LISTA DE VOTACIÓN

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de **Entrega-Recepción de los Recursos de Administración Pública**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE	13	D.F	(GPPRD)			
DIP. DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ						
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)			
DIP. EDGAR CASTILLO MARTINEZ						
 SECRETARIA	01	SINALOA	(GPPRI)			
DIP. GLORIA HIMELDA FÉLIX NIEBLA						
 SECRETARIA	09	GUANAJUATO	(GPPRI)			
DIP. YULMA ROCHA AGUILAR						
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)			
DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN						
 SECRETARIA	02	QUERÉTARO	(GPPAN)			
DIP. MARÍA GUADALUPE MURGUÍA GUTIÉRREZ						



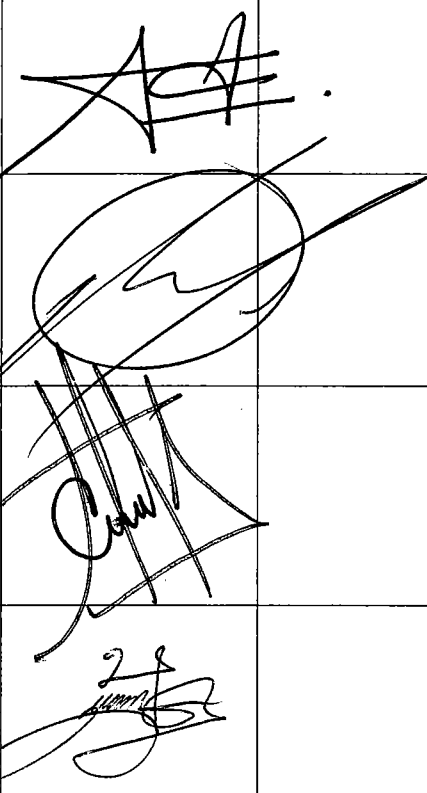
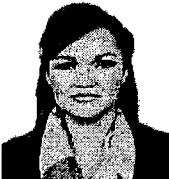
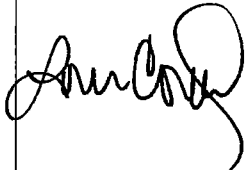
Comisión de Puntos Constitucionales

CÁMARA DE DIPUTADOS

LISTA DE VOTACIÓN

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de **Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	03	SONORA	(GPPAN)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	ZACATECAS	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



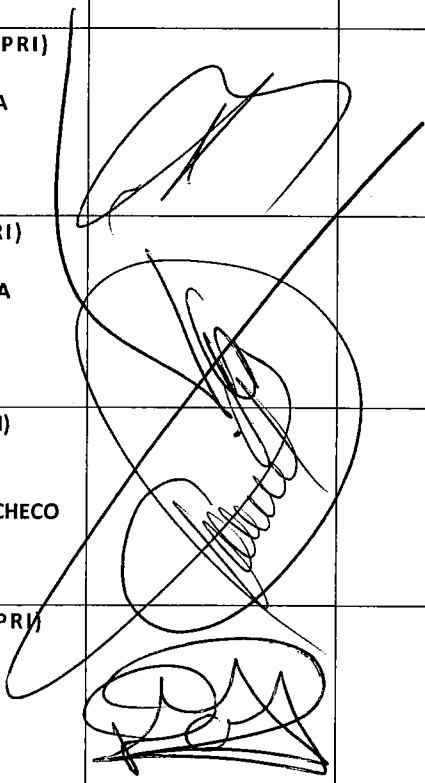
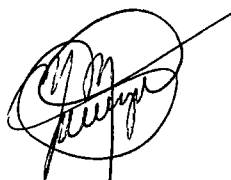
Comisión de Puntos Constitucionales

CÁMARA DE DIPUTADOS

LISTA DE VOTACIÓN

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de **Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	03	YUCATÁN	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	06	MEXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	01	SINALOA	(GPPRI)			



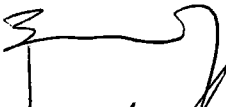
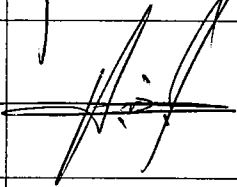
Comisión de Puntos Constitucionales

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de **Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	03	OAXACA	(GPPRI)			
	05	SONORA	(GPPRI)			
	04	COAHUILA	(GPPRI)			
	08	GUANAJUATO	(GPPAN)			
INTEGRANTE						
	05	MÉXICO	(GPPAN)			
INTEGRANTE						
	04	D.F	(GPPAN)			
INTEGRANTE						
	50	COLIMA	(GPPRD)			
INTEGRANTE						



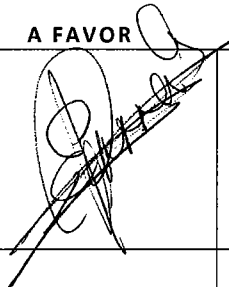
Comisión de Puntos Constitucionales

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en **Sentido Negativo** a la Iniciativa que reforma los artículos 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de **Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
 INTEGRANTE	01	JALISCO	(PVEM)			
 INTEGRANTE	04	D.F	(PES)			