

INICIATIVA DE REFORMA A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS, EN MATERIA DE SANCIONES, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRIAM DENNIS IBARRA RANGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

La suscrita Diputada Miriam Dennis Ibarra Rangel, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55 fracción II, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la *Iniciativa de reforma a diversos artículos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en materia de sanciones*, en términos de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (en adelante Ley Federal sobre Monumentos), en su Capítulo VI -que contiene los artículos 47 a 55- establece diversos tipos penales, así como disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, aplicables a quienes perpetran conductas que vulneran los bienes que protege dicho ordenamiento.

Es imprescindible que esas disposiciones se ajusten a los principios que rigen el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, primordialmente el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, específicamente en su párrafo segundo que señala expresamente:

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Ahora bien, dicho principio no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al legislador al cual se le exige la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; es decir, la formulación clara de tipos penales, teniendo en cuenta la taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación, por lo que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. De esta forma, el grado de determinación de la conducta típica debe ser tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, aunque ello también está sujeto al contexto en el que se desenvuelve la norma de que se trata, así como sus posibles destinatarios.

En ese contexto, la taxatividad tiene un matiz que requiere que las normas penales describan con suficiente precisión, cuáles conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Lo anterior, también resulta sustancialmente aplicable al derecho administrativo sancionador, ya que la sanción administrativa guarda similitud con las penas en virtud de que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico (en ambos casos la conducta humana es ordenada o prohibida) siendo dos *“inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos”*.

Partiendo de lo anterior, es indispensable realizar diversos ajustes a la parte normativa de la Ley Federal sobre Monumentos, relativa a la regulación de tipos penales y sanciones administrativas, ajustes tales como:

1.- Reformar el artículo 48, párrafo segundo: Este precepto, actualmente señala que si los delitos previstos en la Ley Federal sobre Monumentos los cometen funcionarios encargados de la aplicación de la misma, *“las sanciones relativas se les aplicarán independientemente de las que les correspondan conforme a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”* (lo subrayado es propio).

Sin embargo, el 18 de julio de 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ordenamiento que inició su vigencia al año siguiente -es decir en julio de 2017- abrogando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto en términos de lo previsto en el párrafo séptimo de su tercero transitorio que a la letra dice:

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por tanto, es necesario ajustar el artículo 48 párrafo segundo de la Ley Federal sobre Monumentos, pues si bien el régimen transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que al iniciar su vigencia todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en leyes federales se entienden hechas a ella; lo cierto es que en términos del principio de legalidad en materia punitiva, el legislador debe emitir normas claras de manera que puedan ser comprendidas por el destinatario, lo cual se violenta en la especie pues el precepto en cuestión remite expresamente a un ordenamiento que ha quedado abrogado, generando incertidumbre.

2.- Reformar el artículo 50: Precepto que actualmente establece que

“Al que ilegalmente tenga en su poder un monumento arqueológico o un monumento histórico mueble y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36, se le impondrá prisión de tres a nueve años y de dos mil a tres mil días multa” (lo subrayado es propio).

Como se advierte, la descripción típica refiere como infracción tener en posesión un monumento arqueológico o monumento histórico mueble que se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a que se refiere la fracción I del artículo 36, sin clarificar a cuál ordenamiento pertenece ese artículo.

No obstante, se puede afirmar que tal remisión se realiza al artículo 36, fracción I de la propia Ley Federal sobre Monumentos, que a la letra dice:

Por determinación de esta Ley son monumentos históricos: I.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.

Como se aprecia, el precepto transcrito hace referencia a inmuebles que por ministerio de ley, son considerados monumentos históricos; por tanto, a fin de dotar de mayor claridad a los elementos del tipo penal contenido en el artículo 50, sugiero especificar que el artículo 36, fracción I a que se remite, pertenece a la propia Ley Federal sobre Monumentos, esto teniendo en cuenta la taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, que obliga al legislador a evitar imprecisiones.

3.- Reformar los artículos 53 BIS y 55 en su párrafo primero: Estos preceptos actualmente refieren el uso del salario mínimo como medida para establecer sanciones penales y administrativas, respectivamente. Para mayor claridad, a continuación se transcriben:

ARTICULO 53 BIS.- Al que introduzca al territorio nacional, saque del país o transfiera la propiedad de bienes culturales, infringiendo las disposiciones legales adoptadas en el país de origen de los mismos, se le impondrá prisión de tres a doce años y multa de dos mil a cuatro mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal... (lo subrayado es propio).

ARTICULO 55.- Cualquier infracción a esta Ley o a su Reglamento, que no esté prevista en este capítulo, será sancionada por los Institutos competentes, con multa de doscientos a mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (lo subrayado es propio).

No obstante, como es sabido el 27 de enero de 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la Constitución Federal en materia de desindexación del salario mínimo, mediante la cual se prohíbe expresamente que dicho salario pueda utilizarse como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza por lo que ya no puede ser parámetro para establecer los montos mínimos y máximos en la imposición de multas; en tal contexto, se creó la Unidad de Medida y Actualización (en adelante UMA), la cual es calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a fin de sustituir al salario mínimo en dichas funciones; es importante mencionar que de las disposiciones transitorias de la reforma constitucional en cita, se obtiene que:

- a) Toda referencia que exista en las leyes de salarios mínimos como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones, se entenderán hechas a la UMA; y
- b) Que no obstante, este Congreso de la Unión contaba con un año contado a partir del inicio de vigencia de la reforma constitucional, para realizar adecuaciones a las leyes a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad, cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la UMA; dicho plazo venció a finales de enero de 2017; es decir, han transcurrido dos años y medio, sin que este Poder Legislativo haya acatado ese mandato del Constituyente Permanente.

Para subsanar lo anterior, como ya se indicó, es necesario ajustar el texto de los artículos 53 Bis y 55 de la Ley Federal sobre Monumentos:

El primero para eliminar la referencia al salario mínimo en la determinación de la pena de multa, y en su lugar utilizar el concepto de “*días multa*”, que es el contenido en el resto de los tipos penales previstos en la Ley Federal sobre Monumentos, cuya determinación -según lo indica el artículo 54, párrafo segundo de la Ley Federal en cita- se realiza en términos de lo previsto en el Código Penal Federal que al respecto, su artículo 29, párrafo segundo señala que

La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de mil, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

El segundo, sustituyendo la referencia del salario mínimo por el valor diario de la UMA, para determinar la multa aplicable por cualquier quebrantamiento de disposiciones contenidas en la Ley Federal sobre Monumentos o en su Reglamento, y que no encuadren en los tipos penales establecidos en esa misma Ley.

Así, con las reformas planteadas en la presente iniciativa, se clarifica el contenido de las disposiciones que en materia de sanciones, prevé la Ley Federal sobre Monumentos, subsanando disposiciones vagas o imprecisas brindando mayor certeza sobre su aplicación, por lo que exhorto a esta honorable Asamblea, tenga a bien aprobar el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 48, párrafo segundo; 50; 53 BIS, párrafo primero y 55 de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 48.- ...

Si los delitos previstos en esta Ley los cometen funcionarios encargados de la aplicación de la misma, las sanciones relativas se les aplicarán independientemente de las que les correspondan conforme a **Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

ARTÍCULO 50.- Al que ilegalmente tenga en su poder un monumento arqueológico o un monumento histórico mueble y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36 de esta Ley, se le impondrá prisión de tres a nueve años y de dos mil a tres mil días multa.

ARTÍCULO 53 BIS.- Al que introduzca al territorio nacional, saque del país o transfiera la propiedad de bienes culturales, infringiendo las disposiciones legales adoptadas en el país de origen de los mismos, se le impondrá prisión de tres a doce años y de dos mil a cuatro mil **días multa**.

...

ARTÍCULO 55.- Cualquier infracción a esta Ley o a su Reglamento, que no esté prevista en este capítulo, será sancionada por los Institutos competentes, con multa de doscientos a mil **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de julio de 2018.

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel

Jurisprudencia 54/2014 de la décima época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable en la página 131 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 8, tomo I de julio de 2014, con número de registro 2006867 y rubro "*PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS*".

Jurisprudencia 24/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 802 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 30, tomo II de mayo de 2016, con número de

registro 2011693 y rubro *“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”*.

Jurisprudencia 99/2016 de la novena época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1565 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV de agosto de 2006, con número de registro 174488 y rubro *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”*.

Esto en términos del primero transitorio, en relación con el tercero transitorio, en su párrafo primero, que señalan: *“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.- Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto”*.

Párrafo quinto del tercero transitorio, del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas: *“A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas”*.

Transitorios del decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016: *“Tercero.- A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.- Cuarto.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización”*.

Artículo 54, párrafo segundo de la Ley Federal sobre Monumentos: *“Para resolver sobre reincidencia, habitualidad y determinación de multas, se estará a lo dispuesto en el Código Penal Federal”*.