



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*..... Los Instrumentos de Control de la Gestión
Pública Federal, análisis y propuestas para su mejora,
desarrollo y perfeccionamiento*

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Derecho
presenta Alejandro Baca Pasos

México, Ciudad Universitaria, Octubre 2007

Agradecimientos

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la primera, verdadera y genuina Escuela de Derecho en todo el País y en América Latina.

A los Licenciados, Maestros y Doctores que desinteresadamente transmiten día a día, hora a hora, de manera ininterrumpida e incansable sus conocimientos con extraordinario profesionalismo y compromiso; gracias por haberme enseñado a pensar y razonar como abogado.

A los profesionales del derecho que participaron en la revisión de esta Tesis, La Maestra Rosa Alba Torre Espinosa, los Doctores en Derecho Ruperto Patiño Manffer, actual Director de la Facultad de Derecho, Dr. Carlos F. Quinta Roldan, Dr. Leonel Alejandro Armenta López, Dr. David Vega Vera y Dra. Ana Eloisa Heredia García.

Al Derecho la ciencia más teórica y también la más práctica; por darme sustento de vida y pensamiento todos estos años.

Dedicatorias

A mi Madre, la Maestra Tzahacil Pasos ejemplo de sacrificio, tenacidad, lucha y entrega. Una mujer con la cualidad de morir y renacer en la vida, reinventándose a cada momento; gracias por haberme enseñado que la vida se enfrenta con fuerza, dando la batalla día a día.

A mi Abuela, María Elena Domínguez, por sus juegos, sus cuentos, sus ocurrencias, sus ánimos. Gracias por sus consejos que son para siempre.

A mi Padre, Dr. Abelardo Baca, constante maestro a través de experiencias de vida, resultado de su exitosa carrera como abogado. De él aprendo a ser inteligente, paciente y a disfrutar de lo mejor, lo simple. Gracias por apoyarme a salir adelante y superarme.

A mis Hijas, mis preciadas obras de arte, herederas de mis aciertos y mis desatinos; Alejandra mi absoluto reflejo, por su contagiosa alegría de vivir y su sinceridad. Ana Regina fuente de inocencia, torbellino de emociones, por su enorme potencial. Gracias a todas por su compañía, las amo y quiero mucho.

A mi Hermano, Abelardo Pedro, profesional del éxito. Gracias sobre todo por los momentos que compartimos en nuestra niñez y temprana juventud.

Al auténtico amor de mi vida, Vanessa Berlanga, mujer incomparable por su deslumbrante belleza y derroche de inteligencia, fuente inagotable de energía, alma y carácter indomables. Gracias por enseñarme a desafiar la rutina y por darme el coraje a desarrollar mi propio despacho, pero sobre todo Gil, por compartir tu vida conmigo. Vane you are really deep, deep, in my hart & always will be. Love U my amazing babbe !!!

A Dios, al permitirme llegar haber llegado hasta donde estoy, y por lo que sigue... Gracias por cuidarme siempre así como a mis seres queridos.

ÍNDICE

Introducción

I.- Capítulo Primero.- Glosario de Conceptos Jurídicos Fundamentales.

II.- Capítulo Segundo.- Los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo Federal

II.1. - Evolución del marco legal

II.2. - Organización Administrativa

II.3. - Planeación y Programación del Presupuesto

II. 4. - Administración de Recursos

II.4.1.- Recursos Humanos

II.4.2.- Recursos Financieros

II.4.3.- Recursos Materiales

II.5.- Instrumentos de control

II.5.1.- Administración Pública Central

II.5.2.- Administración Pública Descentralizada

II.5.3.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

II.5.3.1. - Responsabilidad Administrativa

II.5.3.2. - Responsabilidad Patrimonial

II.5.3.3. - Responsabilidad Penal

II.5.3.4. - Responsabilidad Política

II.5.4.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

III.- Capítulo Tercero.- Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo.

III.1.- Evolución del marco legal

III.2.- Organización Administrativa

III.3.- Discusión y aprobación del Presupuesto

III.4.- Administración de Recursos

III.4.1 Recursos Humanos

III.4.2 Recursos Financieros

III.4.3 Recursos Materiales

III.5.- Instrumentos de control.

III.5.1.- Órganos de Control Interno de la Cámara de Diputados

III.5.2.- Órganos de Control Interno de la Cámara de Senadores

III.5.3.- Órganos de Control Externo de la Cámara de Diputados

III.5.4.- Determinación de responsabilidades y sanciones a servidores públicos

III.5.4.1. - Responsabilidad Administrativa

III.5.4.2. - Responsabilidad Patrimonial

III.5.4.3. - Responsabilidad Penal

III.5.4.4. - Responsabilidad Política

III.5.5.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

IV.- Capítulo Cuarto.- Los Instrumentos de Control en el Poder Judicial.

IV.1.- Evolución del marco legal

IV.2.- Organización Administrativa

IV.3.- Elaboración del presupuesto

IV.4.- Administración de Recursos

IV.4.1 Recursos Humanos

IV.4.2 Recursos Financieros

IV.4.3 Recursos Materiales

IV.5.- Instrumentos de control

IV.5.2.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

IV.5.2.1. - Responsabilidad Administrativa

IV.5.2.2. - Responsabilidad Patrimonial

IV.5.2.3. - Responsabilidad Penal

IV.5.2.4. - Responsabilidad Política

IV.5.3.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

V.- Capítulo Quinto.- Los Instrumentos de Control en los entes públicos con autonomía derivada de la Constitución.

V.1.- Creación de los entes públicos con autonomía derivada de la Constitución

V.2. Planeación y elaboración de su Presupuesto

V.3.- Organización Administrativa

V.4.- Administración de Recursos

V.4.1.- Recursos Humanos

V.4.2.- Recursos Financieros

V.4.3.- Recursos Materiales

V.5.- Instrumentos de control

V.5.1.- Órganos de Control Internos

V.5.3.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

V.5.3.1 - Responsabilidad Administrativa

V.5.3.2. - Responsabilidad Patrimonial

V.5.3.3. - Responsabilidad Penal

V.5.3.4. - Responsabilidad Política

V.5.4.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

VI.- Capítulo Sexto.- Los Instrumentos de Control en el Gobierno del Distrito Federal.

VI.1.- Evolución del Marco Legal

VI.2.- Organización Administrativa

VI.3.- Planeación y elaboración del presupuesto

VI.4.- Administración de Recursos

VI.4.1.- Recursos Humanos

VI.4.2.- Recursos Financieros

VI.4.3.- Recursos Materiales

VI.5.- Instrumentos de control.

VI.5.1.- Órganos de Control del Ejecutivo Federal en el Gobierno del Distrito Federal

VI.5.2.- Órgano de Control de la Asamblea Legislativa en el Gobierno del Distrito Federal.

VI.5.3.- Órgano de Control del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

VI.5.4.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

VI.5.4.1.- Responsabilidad Administrativa

VI.5.4.2. - Responsabilidad Patrimonial

VI.5.4.3. - Responsabilidad Penal

VI.5.4.4. - Responsabilidad Política

VI.5.5.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

VII.- Capítulo Séptimo.- Experiencia Internacional sobre los Instrumentos de Control de la Gestión Pública.

VII.1. - Mundo Antiguo

VII.2. - Estados Unidos de Norteamérica

VII. 3. - Chile, Brasil y Argentina

VII. 4. - España y Francia

VII. 5. - Reino Unido

VII. 6. - Unión Europea

**VII.7.- Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
Convenio para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

CONCLUSIONES

RESUMEN

El problema de estudio en esta tesis consistió en analizar y evaluar si los instrumentos de control de la función pública en México se caracterizan por su modernidad y responden a la experiencia nacional e internacional en estos temas o, si por lo contrario la falta de sistematización de ese conjunto de normas, ordenamientos, lineamientos, principios y mecanismos de control, sumado a deficiencias técnicas en su concepción y a las aún limitadas facultades de los órganos encargados de aplicar la supervisión y revisión de los actos de función pública, requieren de un riguroso proceso de revisión y perfeccionamiento. Los objetivos principales de la tesis radicaron en efectuar un análisis y revisión integral a los instrumentos de control que dispone la Federación sobre tres fases o momentos específicos: (i) el ingreso de recursos, (ii) asignación y ejercicio y, (iii) la revisión del gasto público aplicado. Los métodos empleados fueron el método de contenido jurídico constitucional y administrativo, histórico, de derecho comparado, inductivo y deductivo. Como conclusión principal tenemos que se comprobó plenamente la hipótesis de esta tesis relativa a que, bajo un enfoque estrictamente técnico–jurídico, no político, las facultades preventivas, revisoras y correctivas atribuidas a los actuales instrumentos o medios de control de la gestión pública establecidos por el orden jurídico mexicano, son perfectibles y deben evolucionar para tender a que los mismos garanticen en un futuro inmediato una cabal, oportuna, imparcial, transparente y efectiva supervisión y verificación del empleo de los recursos públicos.

INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana moderna se caracteriza fundamentalmente por una ascendente demanda en la participación democrática e intervención institucional que le permita acceder e influir en los procesos de toma de decisiones en los temas de trascendencia nacional, por ello permanentemente dirige su atención y crítica a las instituciones gubernamentales, organismos y entes públicos encargados de llevar a cabo las funciones administrativas, legislativas y judiciales, demandando que la consecución de las tareas relativas al ingreso de recursos, el ejercicio del gasto y su control, actividades a las cuales en su conjunto podemos llamar para efectos de la presente investigación como la **gestión pública**, se ejerzan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia.

Y precisamente hemos seleccionado el nombre de **gestión pública** a la tarea del servicio público, también llamada función pública propiamente dicha, ya que los servidores públicos y todos aquellos individuos y entes de derecho que manejan recursos federales o desarrollan atribuciones que el marco jurídico define como de carácter público, son precisamente eso, gestores del mandato ciudadano para cumplir con las encomiendas de la sociedad que les confirió el encargo, ya sea que el desempeño de supuesto se deba a un proceso de elección directa o indirecta o, simplemente por formar parte de alguno de los Poderes de la Unión o de los entes con autonomía derivada de la Constitución.

Sin embargo, es precisamente en el ejercicio de esta **gestión pública**, donde la sociedad percibe que el poder público instituido para su beneficio no responde a sus expectativas y exigencias, sino por el

contrario es en este ámbito en el que sociedad y gobierno encuentran notorias divergencias y escasas coincidencias.

En el presente estudio nos ocupamos de investigar la forma y medios existentes en nuestro sistema jurídico sobre el manejo de los cuantiosos recursos públicos que el estado y sus órganos de gobierno ejercen para cumplir sus tareas, examinamos cuales son los mecanismos de control y los métodos e instancias que obligan a una rendición de cuentas, así mismo efectuamos una revisión al marco jurídico imperante que regula la actividad de los servidores públicos, que tienen encomendado el ejercicio y control del gasto público en los tres poderes de la Federación, basándonos para ello en el análisis de **los instrumentos de control**, entendidos éstos para efectos de esta investigación como el conjunto de leyes, normas, lineamientos, principios, mecanismos, procedimientos y órganos existentes para asegurar al Estado Mexicano la legalidad y honradez en la toma de decisiones públicas y el efectivo cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleados al servicio de la Federación, así como el honesto manejo de recursos públicos, de manera tal que el objeto de **los instrumentos de control** es establecer medidas de control, internas y externas, y de evaluación de la **gestión pública**.

Esta tesis solo abarca el estudio de los principales instrumentos de control de la administración pública federal a nivel Constitucional y en una primera línea de Legislación Secundaria ya que la normativa que se ocupa del control y evaluación de la gestión pública escapa, por su gran extensión y valga la expresión por su velocidad de elaboración, sustitución o modificación de un número casi indeterminado de Manuales, Lineamientos, Acuerdos y Circulares.

La evolución de los instrumentos de control como principal eje de control de legalidad sobre la actuación de los servidores públicos en nuestro País se remonta a la Constitución de la Monarquía Española de 1812 y la Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Los Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial se han ocupado en los tiempos más recientes de la historia de nuestro País en reorganizar y mejorar los instrumentos de control de la gestión pública, como lo ha sido el dotar de facultades de supervisión y control al Consejo de la Judicatura Federal y, al Poder Legislativo, específicamente a la Cámara de Diputados, concederle el control congresional sobre los órganos del Poder Ejecutivo y Judicial, particularmente en materia de control presupuestario y de cuenta pública, con el fin de crear un auténtico órgano o entidad de auditoría superior independiente con autonomía técnica y administrativa e imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía, con facultades de revisión de la gestión financiera.

En la actualidad nuestro país dispone de tres instancias que ejercen funciones de fiscalización, vigilancia y supervisión sobre la gestión pública en la Administración Pública Federal, a saber: (i) ***un instrumento de auto control del Poder Ejecutivo*** que se ejerce a través de las Dependencias del Ejecutivo Federal consideradas como “globalizadoras” hacia el resto de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y que son: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; (ii) ***el control externo o congresional que ejerce el Poder legislativo*** sobre la actuación de los Poderes Ejecutivo y Judicial mediante la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación y, (iii) el ***instrumento de control interno del Poder Judicial*** por la propia Contraloría de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación y al resto del Poder judicial conducto del Consejo de la Judicatura Federal. Lo anterior sin soslayar ***los instrumentos de control que han sido creados en el Gobierno del Distrito Federal y en los entes públicos con autonomía derivada de la Constitución.***

Partiendo de la división que para efectos prácticos, metodológicos y didácticos hemos concebido respecto de *los instrumentos de control de la gestión pública*, la presente tesis se estructura y desarrolla en seis capítulos bajo el contenido siguiente: **en el primer capítulo** se elabora un glosario sobre los conceptos jurídicos fundamentales en este tema; **los tres capítulos siguientes** exponen como es el funcionamiento general de los aspectos administrativos organizacionales, presupuestarios y de control de la gestión pública en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal, lo que implica que en estos capítulos se desarrolle para efectos metodológicos como común denominador los apartados siguientes: (i) evolución del marco legal, (ii) organización administrativa, (iii) formulación y ejecución del Presupuesto y (iv) instrumentos de control, supervisión y revisión de los recursos públicos, así como procedimientos para imposición de sanciones a servidores públicos; **el capítulo quinto** aborda lo relativo a los *instrumentos de control* en los organismos públicos federales con autonomía derivada de la constitución y; **el capítulo sexto** trata lo concerniente a *los instrumentos de control* en el Gobierno del Distrito Federal; **el séptimo capítulo** presenta la experiencia internacional sobre el tema objeto de la investigación, en el cual valiéndonos del método del derecho comparado analizaremos los *instrumentos de control* que se encuentran vigentes en otros países de América y Europa, para terminar con el apartado de **conclusiones generales** en el que se

consignan las propuestas y los planteamientos finales que como resultado de este estudio se plantean para mejorar y perfeccionar el diseño y aplicación de los correspondientes *instrumentos de control de la gestión pública*.

Cabe mencionar que la forma en que se ha estructurado el índice de contenido de los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto responde al objetivo de que se aborde la investigación bajo la misma metodología o guía temática, lo que permite que cada capítulo tenga autonomía, de manera tal que el lector conozca y comprenda los resultados de la investigación de manera independiente si es que así lo desea y, con ello quede satisfecha la inquietud particular sobre la existencia y funcionamiento de los instrumentos de control en alguno de los Poderes Federales o entes públicos en particular, sin que para ello sea necesario dar una lectura conjunta a los capítulos precedentes.

Por lo antes expuesto, es preciso reconocer que ***los instrumentos de control de la gestión pública en México*** afrontan importantes limitaciones y nuevas exigencias en esta materia, algunas de ellas parten de la propia naturaleza de los órganos, de la mayor oportunidad que se exige a los mismos, destacando la necesidad de una mejor articulación entre el control externo que enfatiza la función correctiva y el de carácter interno, que por su propia naturaleza, se dirige principalmente a las acciones preventivas.

Durante el desarrollo de la presente investigación nos ocuparemos de analizar y evaluar si los referidos *instrumentos de control* en México se caracterizan por su modernidad y responden a la experiencia nacional e internacional en estos temas o, si por lo

contrario la falta de sistematización de ese conjunto de normas, ordenamientos, lineamientos, principios y mecanismos de control, sumado a deficiencias técnicas en su concepción y a las aún limitadas facultades de los órganos encargados de aplicar la supervisión y revisión de los actos de *función pública* requieren de un riguroso proceso de revisión y perfeccionamiento a fin de los mismos respondan a las necesidades y exigencias de una sociedad como la de nuestros días.

En síntesis, **nuestro objetivo** es efectuar un análisis y revisión integral a los ***instrumentos de control*** que dispone la Federación sobre tres fases o momentos específicos al realizar la gestión pública y, que son (i) el ingreso de recursos, (ii) su asignación y ejercicio y, (iii) la revisión del gasto público aplicado, para posteriormente evaluar la operatividad funcional de dichos instrumentos y su eficacia para garantizar preventivamente al Estado Mexicano el ejercicio de la función pública de manera eficiente, eficaz, honesta, transparente o, en su caso, la adopción de medidas correctivas como la aplicación de sanciones ejemplares a través de la sustanciación de procedimientos expeditos para el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, consecuentemente, la **hipótesis consistirá en** comprobar con base en el análisis que arroje esta investigación, bajo un enfoque estrictamente técnico–jurídico, no político, que las facultades preventivas, revisoras y correctivas atribuidas a los actuales ***instrumentos o medios de control de la gestión pública*** contemplados por el orden jurídico mexicano, no garantizan actualmente en su totalidad una cabal, oportuna y eficaz supervisión y verificación, preventiva y correctiva, al ejercicio de la gestión pública, por lo que procederemos a argumentar jurídicamente sobre la necesidad de que el marco legal y los órganos de control con

facultades en la materia, sean objeto de un replanteamiento organizacional, promoviendo dos principales acciones, por una parte la unificación y simplificación del orden jurídico aplicable en la materia, y la unificación y/o reducción de estructuras, órganos, áreas, unidades administrativas e instancias de los Poderes de la Unión cuyas atribuciones convergen en realizar tareas de supervisión, revisión y control del gasto público, así como de substanciación y determinación de responsabilidades a los servidores públicos, e incluso proponer, si resulta procedente y apegado al resultado que arroje esta investigación, la desregulación en aquellos ámbitos que así lo ameriten, y por la otra un reforzamiento del esquema regulatorio e institucional en aquellos aspectos que justificadamente resulte necesario.

Lo anterior también demostrará, en su caso, que la evolución de las normas que regulan la función pública, los ingresos, egresos y gastos públicos, así como su riguroso control, permiten apreciar la evolución de los países, ya que a mayor grado de representación política y de participación ciudadana democrática, mejores serán los instrumentos de control y más transparente será la administración pública.

La Metodología aplicada durante la presente exploración, ha sido cuidadosamente escogida, partiendo del principio de que en la medida que sean eficaces o no los métodos, de la misma manera y correlativamente los resultados que se obtengan serán los requeridos para comprobar la hipótesis fijada o no lo serán, por ello desde la selección del tema de investigación, así como para la recopilación del material y detección de las fuentes de información, se ha empleado el **método de contenido jurídico constitucional y administrativo,**

desarrollando la investigación sobre la base de la doctrina, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes, ejecutorias emitidas por los tribunales jurisdiccionales competentes en esta vertiente del Derecho, y su fenomenología en el ámbito de las autoridades y los **sujetos que** intervienen en los procedimientos en esta materia. Para alcanzar el objetivo propuesto hemos también recurrido a dos métodos que nos han permitido comprender, por una parte, la evolución del objeto en estudio para conocer sus causas y consecuencias, y por la otra, aprender de la experiencia internacional sobre el tratamiento de estas problemáticas y los avances alcanzados por otras naciones, teniendo siempre presente que estas corresponden a otros sistemas jurídicos; nos referimos a los **métodos histórico, y de derecho comparado**, respectivamente.

Continuando con la explicación relativa al empleo de métodos del conocimiento, debemos considerar que “El Derecho Constitucional conoce de dos métodos, el **método inductivo**¹ partiendo de que la realidad eleva a normas constitucionales lo que la experiencia ha demostrado factible y eficaz y, el método **deductivo**², en cambio, opera a la inversa, de las teorías y hasta utópicas disposiciones constitucionales, se desciende a una realidad, en la cual muchas veces no encajan aquéllas”³, por ello es que en el presente estudio nos hemos valido de ambos métodos tanto para detectar la problemática que se presenta en el ejercicio de las actividades relacionadas con el gasto público, como para posteriormente, entrar al análisis del marco legal y órganos identificados como instrumentos de control,

¹ Inductivo proviene de dos voces latinas *in*, hacia y *duco*, *ducis dicere*, *ductum*, conducir . Inductivo, es pues, etimológicamente lo que se conduce hacia, dándonos la idea de conducir hacia arriba.

² Deductivo proviene de las voces latinas *de*, que significa de desde y *ducere*, conducir . Deductivo nos da la significación de conducir de arriba hacia abajo, de lo general a lo particular.

³

Una vez situado nuestro objeto de estudio, hemos procedido a la aplicación del **método analógico**, separando las reglas que integran el marco jurídico de supervisión de la gestión pública en los tres Poderes de la Federación (esto es, los denominados para efectos de esta tesis como *instrumentos de control de la gestión pública*) con el propósito de conocer sus características, deficiencias y estar en posibilidad de construir una propuesta que ofrezca opciones para mejorar y perfeccionar ese marco jurídico e institucional. Finalmente elaboramos nuestras conclusiones de manera clara y objetiva, valiéndonos para ello del **método sintético**.

Como **aportación a la docencia**, consideramos que este trabajo de investigación tiene el mérito de abordar conjuntamente, en una sola obra, el análisis de los instrumentos de control de la gestión pública en los tres Poderes de la Unión, ya que por lo general, la literatura sobre este tema tiende a ser mayor, que no prolífica, respecto al Poder Ejecutivo y las responsabilidades que atañen a sus servidores públicos. Por otra parte, proponemos que en los temarios de los programas de estudios de la Licenciatura en el área de Derecho Administrativo y de la Maestría en Derecho, en su vertiente constitucional y administrativa, se incluya un apartado específico en el que se estudie de manera global, conjunta e interrelacionada el estudio global de los instrumentos de que dispone el Estado Mexicano en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para la fiscalización, control y evaluación de la gestión pública, lo que permitirá al estudiante obtener un conocimiento claro y una perspectiva integral sobre este tema.

Cabe mencionar que otra de las motivaciones que en el campo doctrinal nos impulsan a escribir sobre el tema, es la ausencia de literatura que aborde en una misma obra de manera conjunta, con la

metodología y visión que en este estudio se presenta y con los planteamientos que constituyen nuestro objetivo e hipótesis a comprobar.

Finalmente, es importante señalar que el contenido de esta investigación no pretende ser exhaustivo, ya que solamente se abordan los temas expresamente relacionados en el índice, ya que en términos generales esta investigación podría abrirse eventualmente a otros rubros que para nuestros efectos resultarían ilimitados sin que esto sea una excusa por posibles deficiencias en nuestra exposición.

CAPÍTULO PRIMERO

GLOSARIO DE CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES

- a) Administración Pública
- b) Auditoría Gubernamental
- c) Consejo de la Judicatura Federal
- d) Corrupción
- e) Dependencias Globalizadoras en el Ejecutivo Federal
- f) Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de
Vigilancia de la Cámara de Diputados.
- g) Entes Constitucionalmente Autónomos
- h) Fiscalización
- i) Gasto Público
- j) Instrumento de Control
- k) Órganos Internos de Control
- l) Planeación. Programación.
- m) Presupuesto. Fases de Gestión.
- n) Responsabilidad de los Servidores Públicos

Conceptos Jurídicos fundamentales

Este apartado contiene solamente los conceptos estrictamente fundamentales e indispensables que se encuentra vinculados con el desarrollo de esta investigación, ello con el único propósito de proporcionarle al lector, un marco conceptual introductorio y estrictamente indispensable respecto del tema objeto de esta Tesis: *“los instrumentos de control en el régimen jurídico federal mexicano”*.

Es importante destacar que en los capítulos correspondientes a esta investigación, se entrará a fondo con la particularidad que amerita el estudio de de cada uno de los conceptos e instituciones, concretando explícitamente su significado, naturaleza, estructura, funciones y demás información, razón por la cual rebasaría a nuestros fines el hacer en este –glosario–, un listado extenso de conceptos y teorizar explícitamente sobre los mismos de una forma amplia y exhaustiva.

Es importante aclarar que si bien la gran mayoría de estos conceptos provienen del Derecho, otros, los menos, tienen su origen en otra ciencia o técnica, como la administración, e incluso incorporamos algunos otros de lenguaje común que se utilizan al tratarse temas como los que nos ocupan en la presente Tesis, verbigracia: corrupción.

Los significados de los conceptos que aquí se abordan, se encuentran estructurados a manera de síntesis, como resultado de las diferentes definiciones que autores y estudiosos sobre la materia han producido, refiriéndose las fuentes debidamente citadas y documentadas, pero también se complementa este glosario con una redacción producto de la experiencia, derivada del uso y aplicación del

propio ponente de este trabajo, razón por la cual la autoría de los citados conceptos no se limita a una autoría o fuente en particular.

a) Administración Pública

Sí bien el concepto de administración pública se refiere al acto o la función de prestar un servicio a otras personas, la administración pública como cualidad del Estado, es un concepto conocido como el conjunto de actividades que tiene lugar mediante los órganos estatales para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Hemos de distinguir entre administración como (i) teoría o disciplina del conocimiento y (ii) administración pública como estructura. Como Teoría del Conocimiento, la Administración Pública sería considerada como una rama de la Ciencia de la Administración, como estructura, la forma de organizarse corporativamente por el Estado.

Por principio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina la organización del Poder Ejecutivo Federal, al mencionar en su numeral 90 que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

De ahí que podemos afirmar que la Administración Pública, como estructura, es la agrupación e integración de dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo, que realizan acciones y procedimientos establecidos en el orden jurídico para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad. De ahí la tradicional distinción entre administración pública central entendida como el conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal y , por otra parte la administración pública paraestatal, grupo de entidades de control presupuestal directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

Es bien sabido que la función material y formal de la administración pública le corresponde al Poder Legislativo, y que Los Poderes Legislativo y Judicial también disponen de órganos que realizan materialmente actividades de administración pública.

b) Auditoría Gubernamental

El Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público define a la Auditoría Gubernamental como “El examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones, y, en el caso del

examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional”.¹

Por su parte el Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental , elaborado por la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización de México²., señala que la Auditoría Gubernamental “comprende el examen de las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de informar si los objetivos y metas han sido alcanzados cabalmente; si los recursos han sido administrados de manera eficiente, y se ha cumplido con las disposiciones legales y aplicables. El Glosario de referencia clasifica, atendiendo a su objetivo, las diferentes auditorías. Para efectos de nuestra investigación, citaremos solo algunas de estas:

- Auditorías Financieras. En general, se trata de comprobar, que las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se hayan efectuado y registrado en la contabilidad, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados, si los pagos por concepto de deuda pública se

¹ “Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público”, elaborado por el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, México, Octubre de 2001, pág. 20.

² “Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental”, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, México, Febrero, 1985, pág. 36.

realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.

- Auditorias de Sistemas. Su finalidad es evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si reaplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.
- Auditorias de Legalidad. Tienen como propósito comprobar si, en general, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidan de que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables; y si, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y definido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.
- Auditorias de Normatividad de Adquisiciones o de Obras Públicas. Se practican con el objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de adquisiciones, servicios y arrendamientos, obras y de los servicios relacionados con ellas.
- Auditorias de Evaluación de programas. Se inician con un análisis general de los resultados programáticos más relevantes

de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que sean congruentes en el marco de planeación correspondiente.

Por su parte el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, elaborado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del año 2004, indica que el término auditoría refiere al "...examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación. Es una revisión, análisis y examen periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los métodos de control interno de una organización administrativa, con el objeto de determinar opiniones con respecto a su funcionamiento. En ese sentido la auditoría administrativa ha de entenderse como una revisión sistemática y evaluatoria de una entidad o parte de ella, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente. Constituye una búsqueda para localizar los problemas relativos a la eficiencia dentro de la organización. La auditoría administrativa abarca una revisión de los objetivos, planes y programas de la empresa; su estructura orgánica y funciones, sus sistemas, procedimientos y controles; el personal y las instalaciones de la empresa y el medio en el que se desarrolla, en función de la eficiencia de operación y el ahorro en los costos. El resultado de la auditoría administrativa es una opinión sobre la eficiencia administrativa de toda la empresa o parte de ella."

El referido Glosario apunta que por "...auditoría integral debemos comprender aquella revisión global de las actividades financieras, contables y administrativas que realizan las dependencias y entidades

de la Administración Pública Federal, que incluye auditoría financiera, operacional, de resultados de programas y de legalidad.”

c) Consejo de la Judicatura Federal

Es un instrumento de control de la gestión pública para el Poder judicial. Antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además del tribunal de última instancia del orden jurídico, se constituía como el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación. Con la reforma judicial de 1994 las atribuciones no jurisdiccionales de la Corte pasaron a éste nuevo órgano, encargado de la administración, disciplina, y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial.

El principal motivo que justifica su existencia es que la función de administración de los órganos jurisdiccionales la lleve a cabo una entidad independiente, especializada e integrada al Poder Judicial; su propósito fundamental es el de garantizar la independencia de los jueces y magistrados, es decir, que éstos no tengan vínculos gubernativos y administrativos con otros poderes que pudieran condicionar su actuación.

Así pues, la misión del Consejo de la Judicatura es la de mantener la independencia del Poder Judicial, cuyas decisiones (del Consejo) serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para verificar que hayan

sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La composición del Consejo de la Judicatura Federal es *sui generis*, ya que es el único órgano constitucional cuyos integrantes se nombran con la intervención de los tres poderes de la Unión. De conformidad con el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura está integrado por siete miembros, uno de los cuales es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo es también del Consejo; tres consejeros son miembros del Poder Judicial; dos son designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. "...Este rasgo *sui generis* obedece a la independencia del Poder Judicial y a la mayor capacidad de respuesta técnica-administrativa, mediante el enriquecimiento de las tareas de gobierno de ese Poder con las visiones de las personas nombradas por los otros dos poderes y la especialización de los órganos ..."³

La integración del Consejo de la Judicatura Federal nos lleva a considerar su naturaleza jurídica que es, desde un punto de vista formal, la de un órgano "colegiado judicial", ya que por disposición constitucional forma parte del Poder Judicial de la Federación; pero materialmente, es un órgano de administración y gobierno, en atención a que ejerce funciones administrativas, legislativas y, excepcionalmente, jurisdiccionales.

En virtud de lo expresado con anterioridad, es posible definir al Consejo de la Judicatura Federal como "...un órgano colegiado perteneciente al Poder Judicial de la Federación, cuyo propósito

³ Valls Hernández, Sergio, "Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia", México, Julio 2001, Consejo de la Judicatura Federal, pág. 23.

fundamental es mantener la independencia de este poder, que tiene atribuciones de gobierno del mismo...”⁴

d) Corrupción

En la Exposición de Motivos de la iniciativa de fecha 5 de abril del 2001, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (Cámara de origen: Diputados), los diputados federales, señalaron que la corrupción es “... una alteración o vicio de cualquier naturaleza. En términos políticos y sociales, la corrupción cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho, modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la Ley, afecta el proyecto de Nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo hacia las manos de unos cuantos. La corrupción es un medio informal de concentración de beneficios. Es un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza en todo tipo de relaciones sociales. En su desarrollo, la corrupción genera además efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos: afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energía y esfuerzos, además, distorsiona la relación entre gobernantes y gobernados, genera irritación permanente y cuanto está asociada a la impunidad, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones, lastimando gravemente la estructura social. En toda forma de corrupción, el beneficio individual se obtiene a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga. Las prácticas más o menos generalizadas de corrupción no sólo vulneran al Estado de Derecho, incluyendo las instituciones básicas de la sociedad, sino que además pueden desperdiciar recursos públicos, disminuir la inversión, tanto

⁴ Valls Hernández, Sergio, ob cit. supra, pág. 19.

extranjera como doméstica, retardar el crecimiento de la economía y minar la gobernabilidad y la confianza ciudadana, entre otros múltiples efectos.”

Y continúa señalando la referida Exposición de Motivos: “...son muy recientes en el mundo entero los estudios que intentan medir el impacto de los costos que genera la corrupción. En 1996, un estudio sobre casi 70 países permitió concluir que existe una relación negativa y significativa entre la tasa de inversión y los niveles de corrupción percibida, y una relación positiva aún mayor entre inversión y eficiencia burocrática. El aumento de una desviación estándar en el índice de corrupción percibida está asociada en la regresión con un incremento en la tasa de inversión de alrededor de 2.9% del producto interno bruto (PIB). Por otro lado, el incremento en una desviación estándar del nivel de la eficiencia burocrática se traducía en un incremento de 4.75% de la tasa de inversión. La corrupción presenta también importantes costos políticos, que se manifiestan de manera diferenciada a lo largo del tiempo. Estos costos afectan de manera decisiva la percepción que la sociedad tiene sobre aspectos básicos, como la defensa de los derechos civiles y las libertades, la efectividad de los mecanismos para participar e influir en las decisiones colectivas y/o administrativas, la participación de los ciudadanos en la vida pública, y la legitimidad, credibilidad y grado de compromiso que ofrece el régimen de gobierno en cuestión.”

Por lo expuesto, bajo una perspectiva amplia de la corrupción, se debe reconocer que la misma no es prerrogativa del gobierno, sino que involucra a la comunidad entera, incluyendo a la iniciativa privada y a la sociedad civil. Desde este enfoque, se ha hecho la distinción entre corrupción privada y pública, y por otra parte, la corrupción política y administrativa, aunque la frontera entre éstas últimas es muy tenue.

La corrupción política sería la más grave ya que alcanza la esfera de toma de decisiones, donde se definen los asuntos que conciernen o afectan a los miembros de toda una comunidad. La corrupción política tiende a inhibir la manifestación ideológica de los ciudadanos con lo cual las instituciones políticas se vuelven fútiles y, el régimen, autoritario, ya que el desanimo en la sociedad civil prospera.

La corrupción administrativa, por su parte, comprende, en términos latos, el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público, o grupo de los mismos, en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros. El hecho de distinguir la corrupción política y administrativa nos permite entender la necesidad de equilibrar y armonizar los cambios en el sistema político con la eliminación de prácticas corruptas al interior de la organización de la administración pública. Es menester señalar que ningún régimen, por sí mismo, es inexpugnable frente a la corrupción.

Las organizaciones internacionales promueven instrumentos jurídicos destinados a combatir este fenómeno. Así tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Organización de Estados Americanos en Venezuela el 29 de abril de 1996, misma que fue ratificada por México y entró en vigor el 6 de marzo de 1997. También en 1996 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomendó a la Asamblea General de la misma adoptar la "Declaración de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y el Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales.

Uno de los esfuerzos más importantes para combatir la corrupción en el mundo surge a partir de mayo de 1993, cuando nace

la organización Transparencia Internacional (TI), reconocida por sus siglas en inglés como “International Transparency”, la cual emite anualmente un Índice de Percepción de Corrupción. De conformidad a la información que pone a disposición en su página electrónica, se caracteriza por ser la única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, o más bien a criticarla y exponerla, organización que congrega a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global. A través de sus oficinas en el mundo y su Secretariado Internacional, TI aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales.

En el ámbito internacional, TI impulsa campañas para alertar sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia; alienta la adhesión a las mismas y luego observa la implementación de dichos acuerdos por parte de los gobiernos y empresas. Asimismo, a nivel nacional, las oficinas o filiales, denominadas capítulos de Transparencia Internacional actúan en favor de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI vigila el desempeño de algunas instituciones claves y ejerce presión para la adopción no-partidista de las reformas que sean necesarias. TI no denuncia casos individuales de corrupción, en lugar de ello orienta sus esfuerzos en una perspectiva de logros sustentables en el largo plazo, privilegiando la prevención y la reforma de los sistemas.

Transparencia Mexicana, es el capítulo o versión nacional de Transparencia Internacional y trabaja en nuestro país, México, desde 1999. Medir la corrupción de un país es un asunto difícil pero

indispensable para diseñar estrategias eficaces para su combate. Por ello, cada año, Transparencia Internacional difunde un listado de países con la percepción de la corrupción para cada uno de ellos

En 1995 Transparencia Internacional evaluó 41 países, de ellos México se ubicó como el décimo país más corrupto del mundo; en 1996 fueron evaluados 54 países y nuestra Nación mereció el lugar número 17, entre los más corruptos; en 1997 la lista incluyó 52 naciones y subimos a la evaluación del sexto país más corrupto del orbe. Para 1999 fueron encuestados 99 países y México obtuvo un puntaje en percepción de corrupción igual a países tales como Bielorrusia, China, Latvia y Senegal. El Índice de Percepción de Corrupción 2002 de Transparencia Internacional clasifica 102 países, siendo éste el más extenso hasta ahora. De cada diez países, siete obtuvieron un puntaje menor de 5 sobre un puntaje neto de 10. En 2002, México ocupó la posición 57 de un total de 102 países. En contraste, Finlandia se ubicó en el primer lugar y Bangladesh en el último. México obtuvo 3.6 puntos en una escala donde Finlandia fue evaluado con 10.

En el 2006 el índice de corrupción de Transparencia Internacional abarcó a 159 países, donde destacan los datos siguientes: en los tres primeros lugares del listado aparecen como los países menos corruptos, con un nivel de confiabilidad entre el 95-97 por ciento Islandia, Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, los Estados Unidos de Norteamérica ocupan el lugar 17 con un nivel de nivel de confiabilidad entre el 70 y el 80 por ciento, México ocupó el lugar 65 con un nivel de confiabilidad entre el 3.3 y 3.7 por ciento, al final de la lista se posiciona Bosnia Herzegovina.

Una de las alternativas para combatir la corrupción consiste en tratar de diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia, sino operativamente viables de observar y vigilar; así como la necesidad de determinar de manera textual y limitativa el espacio en el cual se puede ejercer el uso de discrecionalidad en todos los ámbitos, por parte de los servidores encargados de administrar recursos humanos, financieros y materiales en cualquiera de los Poderes de la Federación, tanto de aquellos encargados de dar atención al público, de los que otorgan todo tipo de autorizaciones, tanto internas (para la contratación de personal, para el ejercicio del gasto, para la adquisición, destino y uso de bienes), como externas (licencias, concesiones, adjudicaciones, permisos, etc.) y también, desde luego, de los que tienen funciones de inspección, supervisión y vigilancia.

Conforme a lo expuesto por José Ramón Pin, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca, en la obra denominada Memorias 2001 IBERGOB-MÉXICO, “podemos clasificar los sectores de una sociedad en tres tipos según su nivel de corrupción:

a) Sectores de corrupción esporádica. Donde el comportamiento normal es correcto, aunque de vez en cuando se registren anomalías, regularmente conocidas. La aplicación de códigos éticos, la vigilancia y la aplicación de la Ley suelen ser medidas suficientes para mantener el nivel aceptable de ética.

b) Sectores de corrupción generalizada, donde la situación es la contraria. Lo normal es la corrupción, aunque se suelen dar casos de comportamiento honesto. Premiar estos comportamientos y castigar los contrarios es una terapia adecuada. Se requiere coraje y rigor.

c) Sectores de corrupción institucionalizada, donde el comportamiento correcto significa la expulsión de la profesión. En estos casos se requieren catarsis y purgas.

En ese sentido la colaboración, sector público-sector privado es esencial. Será muy difícil cambiar un ambiente de corrupción, sino se ponen en marcha mecanismos para desmontar las malas costumbres adquiridas paulatinamente durante mucho tiempo, tanto administrados como administradores. La administración pública no está aislada, se ubica en un determinado espacio económico y cultural, su nivel ético dependerá también del nivel del entorno que la rodea.”

e) Dependencias Globalizadoras en el Ejecutivo Federal

La vigilancia del ejercicio, comprobación y evaluación del ejercicio del gasto público federal que realiza el Ejecutivo Federal se lleva a cabo a través de dos dependencias globalizadoras que son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, que en conjunto realizan funciones de inspección, evaluación, control y vigilancia del ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades.

Las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dirigen a la planeación, programación y presupuestación del gasto público, atento a las atribuciones que le confiere el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, funciones que lleva a cabo en dos vertientes, la primera respecto a la dirección y coordinación del ámbito de planeación nacional del desarrollo, atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, y la segunda, en el ámbito presupuestario la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión (los informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores), trimestralmente, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal y a proporcionar información mensual sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al Congreso de la Unión sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa, sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas, sobre el pago de las participaciones a las entidades federativas. Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en los que se presente información sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. Información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Los datos estadísticos y la información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga disponibles que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación y del endeudamiento, Informes trimestrales relativos a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

Ahora bien, la verdadera tarea de supervisión, revisión y control interno en el Poder Ejecutivo Federal le compete a la Secretaría de la

Función Pública, a la que corresponde en términos del numeral 37 de la citada Ley Orgánica, el ejercicio de las facultades siguientes:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación,

uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXIV bis.- Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV.- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

**f) Entidad de fiscalización superior de la Federación.
Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de
Vigilancia de la Cámara de Diputados.**

Respecto a la entidad de fiscalización superior de la Federación, principal instrumento de control externo, supervisión y vigilancia por parte del poder legislativo hacia los poderes federales ejecutivo y judicial, abordaremos más adelante en esta investigación, con toda precisión, su naturaleza jurídica, sus atribuciones, los sujetos objeto de revisión, control y supervisión y, el proceso relativo a la imposición de sanciones, su naturaleza, tipo y consecuencias. Baste señalar para los efectos de este glosario lo siguiente:

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, en el entendido de que sí 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.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, es a nuestro juicio, el más importante órgano de control, revisión y evaluación de la gestión pública ya que ejerce sus facultades sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial, constituyendo el denominado control externo congresional.

El artículo 79 de nuestra Carta Magna dispone que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados,

tendrá 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 disponga la ley, teniendo dicha entidad a su cargo, entre sus principales atribuciones las que a continuación se indican:

- I. “Fiscalizar en forma posterior 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, así como 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 los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

- II. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables la indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante

las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.”

Ahora bien, por lo que respecta a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, es menester indicar que el artículo 74 constitucional decreta que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra, fracción II: , “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;” dicha coordinación y evaluación a la propia entidad de fiscalización superior de la Federación la lleva a cabo, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, cuyo Reglamento Interior se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2001, en el cual se establece su estructura orgánica y las facultades de sus unidades administrativas.

Cabe además destacar además que, atento a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados le corresponde coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación y se encuentra dotada de facultades técnicas específicas.

g) Entes Constitucionalmente Autónomos

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 3 fracción VII, 28 quinto párrafo, Artículo 41, fracción II, Artículo 102, Apartado B, son órganos constitucionales

autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe precisarse que los entes con autonomía derivada de la Constitución no pertenecen a ninguno de los tres poderes de la Federación, por lo que no debe confundirse la naturaleza de estos entes con otros organismos, que si bien pueden tener por disposición constitucional o legal una autonomía presupuestaria, técnica y/o de gestión u operativa, si forman parte de alguno de los Poderes de la Federación, como por ejemplo: la entidad de fiscalización superior de la federación (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 79 que la entidad de fiscalización tendrá 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 disponga la ley, también indica claramente que la entidad de fiscalización superior de la Federación forma parte de la Cámara de Diputados) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en su artículo 33 que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades).

h) Fiscalización

El término fiscalización viene del concepto “fiscalizar”, lo que quiere decir hacer el papel de fiscal, que significa velar y verificar que se proceda con legalidad. En consecuencia a través de la fiscalización de ciertos actos y/o procesos se persigue comprobar que éstas se han llevado a cabo de acuerdo con las leyes y las normas expedidas al efecto. Este concepto también puede entenderse como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

Para Becerril Lozada y Adam Adam, fiscalizar es “la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”⁵

Atendiendo a las aproximaciones anteriores podemos desprender que fiscalización, comprende los actos de verificar, examinar, revisar el ingreso y el ejercicio del gasto público. En México se puede definir la existencia de dos niveles de fiscalización del Gobierno Federal. Enseguida, se exponen, en términos generales, las características de cada uno:

1. La fiscalización que se realiza por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y Judicial, se efectúa por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados (Auditoría Superior de la Federación)

⁵ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. “La Fiscalización en México”. México, Mayo, 1986, Editorial UNAM, 1era Edición, pág. 7.

La función primordial de la Auditoría Superior de la Federación es revisar la cuenta pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

2. El segundo nivel de fiscalización es el que se realiza dentro del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública, la cual se apoya en las Contralorías Internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal. Este nivel de fiscalización podemos denominarle, nivel interno del Poder Ejecutivo.

La función principal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

La creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados como un órgano con autonomía técnica y de gestión respondió a la exigencia de tener un ente de fiscalización independiente del Poder Ejecutivo que investigara de manera objetiva e imparcial los actos u omisiones que podrían implicar alguna presunta irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. En México, antes de que surgiera éste ente de fiscalización, las tareas de esta índole las realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda de manera acotada.

i) Gasto Público

El término gasto en su acepción general es toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

Para Ortega Blake, en su Diccionario de planeación y planificación, Editorial Edicol, México, 1982, pág. 173, "...el gasto público es el instrumento de política económica más poderoso. Consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto para cumplir con un plan determinado.

Los factores que se considera afectan tanto la demanda como la oferta de gastos públicos son: i) ingreso per cápita; ii) riqueza per capital; iii) densidad de la población, iv) crecimiento de la población. Afectan en forma específica la demanda de gasto público factores como i) la urbanización, ii) industrialización, iii) distribución del ingreso; iv) clima; v) nivel de alfabetización; vi) composición de la población; vii) servicios privados alternativos; viii) habitación; ix) pensiones.

En cuanto a la oferta del gasto, los renglones a considerar son: i) escala de producción de servicios gubernamentales; ii) calidad de producción; iii) número de unidades gubernamentales; iv) subsidios; v) nivel de salarios y prestaciones de empleados gubernamentales."

De conformidad al citado autor, el gasto público puede ser clasificado:

“1.- De acuerdo a la naturaleza de sus programas presupuestarios

2.- Conforme al efecto que produzcan bienes y servicios

3.- De acuerdo al impacto en la reproducción del trabajo o capital, según sea el sistema político

4.-Conforme al origen de los recursos.”

La clasificación más usual del gasto público ha sido: a) corriente y, b) de capital o inversión. El gasto corriente comprende las erogaciones necesarias de recursos públicos para el desarrollo de actividades administrativas y de servicios que se consumen durante un ejercicio fiscal y no incrementa al activo fijo de capital. En este tipo de gasto, se incluyen servicios personales, servicios generales, materias primas. El gasto de inversión, comprende las erogaciones destinadas a la adquisición o creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes. El gasto de capital no se consume durante el ejercicio fiscal.

Conforme a la normativa aplicable en materia presupuestaria; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo de 2006, (la cual abroga a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal), dicha Ley tiene por objeto reglamentar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio control y evaluación de ingresos y egresos públicos federales en gasto corriente, inversión física, financiera. Aplica al Poder Ejecutivo (Dependencias y Entidades) y a los Poderes Legislativo y Judiciales, a quienes se les

denomina ejecutores del gasto y los obliga a que la administración de recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Entre los aspectos más importantes de dicho ordenamiento destacan los siguientes:

- Se deberá procurar que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de fiscalización, el costo de implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.
- Los ejecutores del gasto deberán contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar y emitir medidas para la administración interna, control y evaluación de sus actividades respecto al gasto público. Introduce el término de Responsabilidad Hacendaria, entendida ésta como la observancia a los principios y disposiciones de esta Ley, y la Ley de Ingresos de la Federación, el presupuesto de Egresos, los ordenamientos jurídicos que procuren el equilibrio del presupuesto, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas por el Congreso de la Unión.
- Se prevé la utilización de medios electrónicos autorizados previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en sustitución de la firma autógrafa, lo ejecutores del gasto serán responsables de llevar el estricto control de los medios de identificación electrónica, así como cuidar la seguridad y protección de los equipos y sistemas electrónicos.

- A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso. La SHCP realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos de los ejecutores del gasto.
- Contiene un capítulo especial de sanciones e indemnizaciones que dispone que se sancionará entre otras conductas aquellas que causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal; no lleven registros presupuestarios y contables en la forma y términos establecidos por las disposiciones legales; cuando pudiendo evitar un daño o perjuicio no lo hagan; cuando realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y logro de objetivos, siendo obligación de los servidores públicos el indemnizar al Estado por los daños que su actuación genere.

Conforme a la referida legislación federal, artículo cuarto, el gasto público es el conjunto de erogaciones que realiza el gobierno federal en el ejercicio de sus funciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública y de responsabilidad patrimonial, que realizan los siguientes ejecutores de gasto: poderes legislativo, judicial, entes autónomos, tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias, y las entidades.

La ejecución del gasto es la fase del proceso presupuestario que se inicia propiamente, una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos

administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo. A esta ejecución del gasto también denominada administración del gasto se le puede concebir como un conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación.

A la actividad de ejercicio del gasto, le precede la función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país, también conocida como la conformación de la Hacienda Pública Federal, actividad que consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero. Es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del Gobierno Federal. A esta acepción le corresponde igualmente el término de ingresos públicos que son los recursos que obtiene el Sector Público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo.

Conforme al Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, elaborado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año 2003, el término administración cobra gran importancia para identificar ciertas tareas específicas a saber:

“Administración del Gasto Público.- Conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación. Abarca los egresos por

concepto de gasto corriente, inversión pública física e inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública contraídos por el Gobierno Federal, los organismos, empresas y fideicomisos públicos.

Administración Financiera.- Técnica que tiene por objeto la obtención de recursos financieros que requiere una empresa, incluyendo el control y adecuado uso de los mismos, así como el control y protección de los activos de la empresa. Algunos autores consideran que debe comprender las siguientes actividades: planificación y control financiero; administración del capital de trabajo; inversiones en activo fijo y decisiones sobre estructura de capital.

Administración Presupuestaria.- Rama de la administración pública que tiene por objeto la programación, organización, aplicación y control del a recaudación, ejercicio de los fondos públicos.”

Finalmente el ejercicio del gasto debe evaluarse, para esos efectos existe un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, instrumento al que se denomina Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

j) Instrumentos de Control

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define el término “control” como (1) inspección, fiscalización, intervención y (2) dominio, mando, preponderancia. El primer sentido

limitaría al “control” a lo que hoy en día llamamos “auditoría”. Es realmente el segundo sentido de “dominio” o “mando” que describe en mejor forma el control interno dentro de los conceptos de la administración moderna.

Una definición más apropiada para fines de “control” en el ámbito gerencial es “el proceso a través del cual las actividades de una organización se adaptan a un plan de acción realista, simple y factible en vez de un plan teórico, sofisticado e inalcanzable que frecuentemente constituye el defecto principal al logro de resultados y casi siempre produce desperdicio de recursos. Por esto el plan tiene que adaptarse a la misión, objetivos y actividades de la empresa o entidad”.⁶

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental se entiende por control “el proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes. Es también la medición total o parcial de los resultados actuales y pasados, en relación con los resultados esperados, con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes”⁷

También podemos afirmar que el campo práctico del ejercicio de la función pública debe entenderse por control el acto técnico que realiza un poder o un órgano sobre otro, en ejercicio de las facultades que tiene atribuidas por ley para examinar y evaluar,

⁶ “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, Septiembre, 1992, Editorial Espasa Calpe, 21 Edición.

⁷ “Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental”, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, Abril, 1987, pág. 76.

administrativamente, la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos.

Igualmente, acudiendo al pragmatismo de la función pública, podemos apuntar que existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque el control.

A) Control Interno

El “Control interno” es una expresión utilizada con el objeto de describir todas las medidas adoptadas por los propietarios y directores de empresas o titulares y administradores de organismos privados o públicos para dirigir y controlar las operaciones de sus instituciones. Normalmente se refiere a un “sistema de control interno” a pesar de que no existe un sistema definido en forma separada con sus propios procedimientos, normas, manuales, etc., siendo los procedimientos y procesos de sus propios sistemas administrativos y operativos, los que constituyen su control interno.

En ese sentido el citado Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental define al control Interno, señalando que es la verificación del cumplimiento del plan de organización y del conjunto de métodos y medidas adoptados por una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, comprobar la exactitud y la veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita, y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.⁸

B) Control Externo

⁸ “Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental”, ASOFIS. Op. Cit. pág. 77.

En contraposición, al control interno, el control externo comprende el conjunto de procedimientos, medidas y métodos aplicados por un Organismo Superior de Control (e incluso el realizado por despachos o firmas privadas de auditoría que llevan a cabo auditorías), con el fin de: 1) verificar, evaluar y constatar la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros 2) hacer recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias.

Otros tipos de control son (i) el control preventivo, llamado a priori o ex ante, y es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas. En segundo término, (ii) el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa y, (iii) el conclusivo, también denominado a posteriori o ex post, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

En el caso específico de la presente investigación podemos apuntar que el control será interno y preventivo, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol (ya sea que ese control se aplique por un órgano o autoridad que pertenece a la misma estructura de cualquiera de los tres poderes federales: ejecutivo, legislativo o judicial), y será externo y conclusivo, cuando el control, se efectúa por un órgano ajeno e

independiente a la misma estructura del poder, en nuestro caso, el control se ejercerá por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación.

Conforme a lo expuesto por José Ramón Pin, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca, en la obra denominada Memorias 2001 IBERGOB-MÉXICO⁹, “Si la existencia de normas es un elemento básico para la mejora ética de las administraciones públicas, *su aplicación estricta y pública es otro elemento básico*. Los Mecanismos de control legales, mediante los servicios de intervención previa, o a posteriori, mediante los “Tribunales de Cuentas” son mecanismos que aplicados con diligencia y rigor ayudan a mantener la tensión ética en la organización. Sin embargo hay que tener también prudencia a la hora de establecer los procesos de control. Si estos son excesivos pueden ir en contra de la eficiencia en la Administración, dilatar los plazos y crear retrasos innecesarios.”

Finalmente el autor nos dice que “los procedimientos de selección y formación, los códigos de comportamiento y la aplicación de los mecanismos de control, son instrumentos que ayudan a la mejora del nivel ético de la Administración en que se aplican.”

El “control presupuestal” es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV de la Constitución) y se lleva a cabo, cuando las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y la de Programación, Organización y Presupuesto realizan las tareas tendientes a examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto

⁹ Memorias del seminario-taller sobre el Tema: “Ética y Eficiencia en la Administración Pública en España”, auspiciado por realizado en la Universidad de Salamanca, España, otoño de 2001, pág 3.

de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de gobierno. De lo anteriormente expuesto, se concluye que la Cámara de Diputados dispone como instrumentos de control para la revisión del ejercicio del presupuesto, a la (i) Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública , y (ii) la entidad de fiscalización superior de la Federación, instancias que realizan el análisis de la Cuenta Pública que es el resultado de la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

El “control político” se ejerce a través de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión (Cámaras Diputados y Senadores) con la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades y programas gubernamentales. El “control político” encuentra su sustento legal en el artículo 93 de nuestra Carta Magna: “Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y

administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

El “control político” por Comisiones también prevé otro supuesto más y que es el regulado en la fracción II del artículo 74 constitucional, consistente en: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”.

k) Órganos Internos de Control

Dentro de la estructura orgánica de las dependencias y entidades del gobierno federal se encuentran los denominados Órganos Internos de Control (OIC's), áreas que en atención a la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, lo cual significa que, si bien, son designados “externamente”, esto es por la Secretaría de la Función Pública y no por el Titular de la Secretaría de Estado o entidad en la que desempeñan sus funciones, orgánicamente son servidores públicos adscritos a la institución respectiva, es decir son empleados de las mismas, lo que implica que su relación laboral se encuentra ligada a la

Dependencia o Entidad a la que le corresponde vigilar, supervisar y, en su caso, sancionar a los servidores públicos, incluso hasta el propio Titular de la Secretaría o Entidad. La designación de los Titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, que son el primer nivel de mando de los colaboradores de los Contralores, se encuentran bajo las mismas condiciones.

A los Titulares de los OIC's y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se les da el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, en representación del Titular de la Secretaría de la Función Pública.

Entre las facultades de los Titulares de los OIC's, atento a lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran:

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables; llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;
- Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República;
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión

que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de dichos ordenamientos, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran;
- Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo;

Por lo que respecta al Poder Legislativo, baste mencionar que la Cámara de Diputados tiene una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno. Tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos

parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva, y se emitirán en términos de procedimiento y tipo de sanciones por lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El órgano técnico-administrativo al que le corresponde llevar a cabo principalmente las funciones de Control Interno de la Cámara de Senadores, es su Contraloría Interna. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone en sus artículos 112 y 113 que la Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, que el Contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno; la Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue; la Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean

asignados por la Cámara; la Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes; las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.

El Poder Judicial de la Federación tiene igualmente una Contraloría Interna cuyas principales atribuciones se mencionan a continuación:

- Analizar y evaluar el proceso de planeación y elaboración del anteproyecto de presupuesto, verificando el apego a la normatividad aplicable y a los criterios de economía, eficiencia y eficacia;
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, depósito por terceros, inversión, patrimonio y fondos;
- Verificar que los recursos económicos de que dispone el Poder Judicial de la Federación, se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en los términos del artículo 134 constitucional y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como el Presupuesto por Programa en el Consejo de la Judicatura Federal;

- Verificar que los sistemas de control interno con que cuente el Consejo de la Judicatura Federal, permitan comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del Consejo;
- Verificar que el gasto público se ajuste al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, y que se hicieron los registros contables, presupuestales y financieros, con objeto de determinar si la información financiera que se produce se encuentra apegada a las disposiciones aplicables;
- Verificar, previo al envío a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la elaboración de la cuenta pública cumpla con la normatividad respectiva y se apegue a los principios de contabilidad aplicables al sector público;
- Revisar y evaluar que las compras de mobiliario, consumibles y todas aquellas adquisiciones de bienes y artículos no recurrentes o programados, se efectúen observando los criterios de disciplina presupuestal y en las mejores condiciones de precio, calidad oportunidad y pago;
- Participar en los procesos concúrsales para la adquisición de consumibles, mobiliario y bienes diversos, así como para la contratación de servicios y obra pública y, en su caso, opinar sobre las bases y contratos utilizados;

I) Planeación. Programación.

Nuestra Carta Magna señala en su artículo 26 que: “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo

nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. ...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...”.

Las principales leyes secundarias que rigen la tarea de planeación-programación del Ejecutivo Federal en el presupuesto de egresos de la Federación son: la Ley de Planeación, en cuanto a la dirección y coordinación del ámbito de planeación nacional del desarrollo, y la segunda, en el campo de programación presupuestaria la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.

La Ley de Planeación define a la planeación nacional de desarrollo, como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

La programación del gasto público federal, atento a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se

basará en las directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia a cuyo cargo estarán las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal y estará obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

m) Presupuesto. Fases de Gestión.

El término proviene de la palabra inglesa budget, que a su vez tiene su origen de bougette, con doble interpretación: ser el receptáculo, la bolsa o saco de los ingresos y gastos del Estado; o también el artefacto físico con que el Ministro del Tesoro de Inglaterra, llevaba la documentación del Estado de las finanzas del Gobierno, de sus recursos y necesidades para ser presentada al Parlamento, es decir la contabilidad o libros contables.

“El presupuesto es un documento que detalla las acciones del plan, expresadas en términos monetarios. La actividad financiera que el Estado desarrolla para el logro de sus fines, tanto sea en el orden privado como en el público, exige para ser ejercida en forma ordenada y eficiente, la confección de un plan o una programación. Este plan o previsión servirá de instrumento para desarrollar la actividad financiera estatal conforme a previsiones elaboradas con vistas a lograr la más óptima satisfacción de las necesidades sociales o colectivas. El Estado

necesita de manera ineludible disponer de un plan de actuación, a este plan se le conoce como presupuesto.”¹⁰

“El presupuesto es el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismo de redistribución del ingreso que en nuestro país por estar estructurado a través de programas y actividades, deviene en un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la solución de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades”:¹¹

De manera más elemental podemos decir que el Presupuesto es la estimación financiera anticipada, anual de los egresos e ingresos necesarios del Sector Público Federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

La comprensión del significado de Presupuesto se encuentra ligado a los llamados momentos del ejercicio presupuestario, los cuales constituyen las fases de la gestión del presupuesto, identificándose entre éstas: a) preparación del ejercicio que contempla autorizaciones previas y determinación del calendario de pago; b) compromisos

¹⁰ Ríos y Formaciari, “Finanzas Públicas”, Buenos Aires, Noviembre, 1976, Editorial Kapelusz, 3ª edición, pág. 150.

¹¹ Garza, Sergio Francisco de la, “Derecho Financiero Mexicano”, México, Julio, 1990, Editorial Porrúa, 16a edición, pág. 40.

presupuestarios donde se firman pedidos o contratos; c) radicación de recursos, que identifican el lugar geográfico y el calendario de pagos respectivos; y d) pago de compromisos, a través de la red bancaria y la Tesorería de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Para efectos de ejercicio del gasto, en la técnica administrativa el Presupuesto de Egresos se distingue en:

Presupuesto aprobado: las asignaciones presupuestarias anuales comprendidas en el Presupuesto de Egresos a nivel de clave presupuestaria en el caso de los ramos autónomos, administrativos y generales, y a nivel de los rubros de gasto que aparecen en los flujos de efectivo para las entidades;

Presupuesto modificado autorizado: la asignación presupuestaria para cada una de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada

Presupuesto comprometido: las reservas de recursos que constituyen las dependencias y entidades con cargo a su presupuesto modificado autorizado y con base en el calendario de presupuesto, para atender los compromisos derivados de la celebración de

contratos, convenios, pedidos o cualquier figura análoga que signifique una obligación de pago;

Presupuesto devengado: al reconocimiento de pasivos a favor de terceros por parte de las dependencias o entidades, determinado por el acto de recibir y/o aceptar a satisfacción los bienes, servicios, contraprestaciones adquiridas o avance por trabajos ejecutados en obras públicas, conforme al contrato correspondiente.

Presupuesto disponible: el saldo del presupuesto modificado autorizado al que pueden acceder las dependencias y entidades para la celebración de compromisos;

Presupuesto regularizable: las erogaciones que con cargo al presupuesto modificado autorizado implican una erogación en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro de gasto, incluyendo las percepciones, prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales;

n) Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que “responsabilidad” constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. “Responsabilidad” se usa en el discurso moral y religioso así como en el lenguaje ordinario. La voz “responsabilidad” proviene de responderé, que significa, inter alia: “prometer”, “merecer”, “pagar”.

Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber. Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta.

El ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes ámbitos del derecho, todos autónomos entre sí, que son: (i) político, (ii) administrativo, (iii) penal y (iv) patrimonial.

La existencia de este régimen implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente. En este sentido no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Cada una de las responsabilidades, sus ámbitos de aplicación, los órganos facultados, los procedimientos y sanciones correspondientes serán objeto de estudio en el desarrollo de esta investigación.

Respecto a la determinación y deslinde de responsabilidades que los poderes federales pueden llevar a cabo respecto de sus servidores públicos, se habrá de considerar las Leyes que regulan las vías y procedimientos para aplicarlas, distinguiéndose entre:

a) Responsabilidad administrativa:

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; regula la aplicación de

sanciones disciplinarias y el registro patrimonial de los servidores públicos.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, su Reglamento; establece el procedimiento para hacer efectiva la acción restitutoria en caso de irregularidades que afecten al fisco federal.

b) Responsabilidad Patrimonial:

- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

c) Responsabilidad Penal:

- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales

d) Responsabilidades políticas: incumben al Poder Legislativo; Juicio Político, atendiendo a ciertas jerarquías deservidores públicos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

II.1.- Evolución del marco legal

II.1.1 Desarrollo Constitucional

II.1.2 Desarrollo del marco jurídico secundario

II.2.- Organización Administrativa

II.3.- Planeación y programación del presupuesto

II.4.- Administración de Recursos

II.4.1 Recursos Humanos

II.4.2 Recursos Financieros

II.4.3 Recursos Materiales

II.5.- Instrumentos de Control

II.5.1.- Administración Pública Central

II.5.2.- Administración Pública Descentralizada

II.5.3.-Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

II.5.3.1.-Responsabilidad Administrativa

II.5.3.2. - Responsabilidad Patrimonial

II.5.3.3. - Responsabilidad Penal

II.5.3.4. - Responsabilidad Política

II.5.4.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

II. 1 Evolución del Marco Legal

El principio de división de órganos de poder¹², principio esencial del Constitucionalismo, se consagra en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, según el cual "... El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (sin que puedan reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...). Así, la función de gobierno, de conformidad con el referido principio, se confía ordinariamente al órgano de gestión y conducción del mandato popular, o para utilizar la denominación constitucional, al Poder Ejecutivo, siendo este, uno de los poderes o funciones que mayor contacto tiene con la ciudadanía, puesto que ejerce su actividad en forma cotidiana.

A esta función pública se le encomienda la administración pública, esto es, la estructura organizada jerárquicamente que realiza tareas de complejidad técnica diarias, de carácter permanente señaladas en el orden jurídico, con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas. A esta función se le dota de recursos humanos, patrimoniales, orden normativo y procedimientos técnicos para el mejor desarrollo de sus tareas. Es pertinente destacar que en México, en los términos del artículo 90 de nuestra Carta Magna, la administración pública se divide para su ejercicio en centralizada y paraestatal. Tampoco puede soslayarse que, atendiendo al régimen de

¹² El principio de división de órganos de poder puede contemplarse desde dos puntos de vista: el formal u orgánico y el material u objetivo. Formalmente, según el principio de división de órganos de poder, hay tres órganos diferentes: legislativo, ejecutivo y judicial; materialmente lo que existe son tres clases de actos de distinta naturaleza: legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Los actos jurisdiccionales producen efectos singulares, concretos y particulares, no tienen carácter permanente y, a diferencia de los actos administrativos, se llevan a cabo ante una situación de conflicto. Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, "Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano, México, Febrero, 1999, Editorial Themis (Colección Obras Monográficas), págs. 45-46.

competencia horizontal, en nuestro país coexisten la Federación, los Estados y Municipios como unidades a las que se les encarga satisfacer las necesidades colectivas en las diversas demarcaciones geográficas en que se encuentra dividido.

En este apartado nos ocuparemos de hacer una breve reseña sobre la evolución cronológica del marco jurídico constitucional y secundario en el tema que nos ocupa en esta investigación.

II.1.1 Desarrollo Constitucional

Este desarrollo se remonta a la Constitución de la Monarquía Española de 1812 y la Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, registrándose diversos cambios constitucionales sobre la forma y órganos encargados de supervisar y vigilar el ejercicio de la función pública hasta llegar a la fecha a las modalidades de la responsabilidad política, penal, civil, patrimonial y administrativa que se prevén de manera coexistente en el Título Cuarto de nuestra constitución vigente.

Como ya referimos, el antecedente inmediato lo encontramos en la *Constitución Política de la Monarquía Española de 1812*, en cuyo texto (artículos 27, 131, 228, 242 y 261 de la Constitución) se dispuso que correspondería a las Cortes integradas por los Diputados de la Nación, el hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Estado y del Despacho y demás empleados públicos, decretando, en su caso, que ha lugar a la formación de la causa correspondiente, perteneciendo al jefe político más autorizado de la Cortes la instrucción del proceso para remitirlo al Supremo Tribunal; a dicho órgano se le reservaban las facultades para conocer de todas las causas de separación y suspensión de los Secretarios de Estado y del Despacho, consejeros de Estado y de los magistrados de la audiencia, así como

para determinar lo conducente a la residencia de todo empleado público que fuera sujeto a ella por disposición de las leyes, dejándose a la potestad de los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal el aplicar las leyes en esas materias al resto de los empleados públicos

Al sancionarse el 22 de octubre de 1814 en Apatzingan, *el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, (artículos 44, 59, 103, 139, 145, 146, 149, 150, 164, 194, 212, 215, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231) el ámbito de las responsabilidades se estructuró en los términos siguientes:

Las Supremas autoridades eran: (i) Supremo Congreso Mexicano, como el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, (ii) el título de Supremo Gobierno y, (iii) el Supremo Tribunal de Justicia.

En el Supremo Congreso los diputados eran inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas, pero se les sujetaba al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y podían ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía, por los de apostasía, por los de Estados, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Entre las atribuciones exclusivas del Supremo Congreso se encontraban elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.

Al Supremo Gobierno solo le correspondía suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombraba, con calidad de remitir lo actuado al tribunal competente, así también suspender a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra estos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.

Entre las prohibiciones que por primera vez aparecían en el Supremo Gobierno, se encontraba la relativa a que no podían concurrir dos parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose a los secretarios.

- Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios, se requería previa formación de la causa, debiendo sujetarse indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia. Los individuos del gobierno (entiéndase el resto de las integrantes del Supremo Gobierno de menor jerarquía) se sujetaran, asimismo, al juicio de la residencia.
- Se preveía un Tribunal de Residencia compuesto por siete jueces que el Supremo Congreso elegía “por suerte” de entre los individuos que para tal efecto se nombraban. El mismo tribunal elegía de la igual forma, de entre sus individuos, un presidente y un fiscal. El Tribunal de residencia conocía privativamente de las causas pertenecientes a los integrantes del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de

Justicia, las sustanciaba (las causas) y sentenciaba definitivamente.

- Los juicios de residencia debía concluirse dentro de tres meses y de no ser así, se daría por absueltos a los acusados. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para que las publicará e hiciera ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda. El Tribunal de residencia se disolvía luego que hubiere sentenciado las causas que hubieren motivado su instalación.

“En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso General constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria”, decretó en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, (artículos 3, 8, 39,137) lo siguiente:

- Cualquiera de las dos Cámaras (representantes y senadores) podía conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a

impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma; de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos; de los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y alas leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

- La Cámara de Representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente y sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.
- La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su cargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

- Entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se encontraban el conocer de las causas que muevan al presidente y vicepresidente, de las causas criminales de los diputados y senadores, previa declaración, y de las de los gobernadores de los Estados, previa declaración.

Al promulgarse las *Leyes Constitucionales de 1835-1836* se establecieron las siguientes disposiciones en la materia que nos ocupa:

SEGUNDA.-Organización de un supremo poder conservador, el cual no era responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones, si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hacía ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificaba si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá esta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados (artículo 18).

TERCERA.- Entre las facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros en delitos comunes, se estableció que no se podrían intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de determinada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su cargo, ni contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado (artículo 47).

En los delitos oficiales del presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de Alta Corte de Justicia y la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, la Cámara de Diputados, ante de quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a está; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes (artículo 48).

En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en su caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República (artículo 49).

La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadanos (artículo 50).

Se contempla por vez primera que corresponde a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley, (artículo 52) *vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria*

detallará el modo y términos de la comisión inspectora deba desempeñar su cargo, según las atribuciones que en ella le fijen; nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor; confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primero jefes de las oficinas generales de Haciendas, establecidas o que se establezcan.

QUINTA.- El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia (artículo 1). Entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia (artículo 12) estaban el conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se mueven contra los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos por la segunda ley constitucional.

Conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en el tercera ley constitucional.

Acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos del día 15 de junio de 1843, y publicadas por el bando nacional, el día 14 del mismo, se establecieron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en las que se estableció, sobre el tema que nos ocupa, lo siguiente:*

Entre las Facultades exclusivas de la Cámara de diputados (artículo 69) se encontraba la correspondiente a vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor.

Cada una de las Cámaras conocía en calidad de gran jurado de las actuaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no ha lugar á la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento (artículos 73 y 76).

Las dos Cámaras reunidas formaban jurado, con el objetivo arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la marcial (artículo 78).

Se estableció un Consejo de gobierno compuesto de diez y siete vocales nombrados por el Presidente (artículos 104y 112) al que se le dotaba de la atribución relativa a proponer al Gobierno los reglamentos y medidas que les parezcan útiles al mejor servicio público en todos los ramos de la administración.

Eran facultades de la Suprema Corte de Justicia (artículo 118):

I.- Conocer en toda instancia de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de los civiles de los mismos.

II.- Conocer en todas instancias de las civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de la citación para sentencia.

III.- Conocer en toda instancia las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

Para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio el segundo día de la sesión, se insacularán todos los letrados que haya en ambas Cámaras. La de Diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten formarán, el tribunal que conocerá de las causas (artículo 124)

En el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, se dispuso:

Correspondería exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha o no lugar á formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución ó las leyes conceden este fuero (artículo 12).

Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasaba el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es ó no culpable. Para esta declaración se

necesita el voto de las tres quintas partes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley (artículo 13).

El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los delitos de oficio exceptuados por la Constitución. (artículo 16).

Los secretarios del Despacho responderían de todas las infracciones de ley que cometan, ya sea que consistan en actos de comisión, ó serán de pura omisión (artículo 17).

“El Congreso extraordinario constituyente decretó que los responsables de los diferentes Estados, el Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados para el plan proclamado en Ayutla el 1º de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir á la Nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio lo poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo promulgando” la Constitución de 1857 en la que se estableció por primera vez un Título (IV) “De la responsabilidad de los funcionarios públicos” bajo el siguiente contenido:

Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son los responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes Federales, lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de

su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículo 103).

Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los Tribunales comunes (artículo 104).

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no pueden concederse al reo la gracia de indulto. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después (artículos 106 y 107).

En las demandas de orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público (artículo 108).

En el texto original del Título Cuarto “De las responsabilidades de los Funcionarios públicos” de la Constitución de 1917 se estableció un marco jurídico sobre las bases que se señalan a continuación:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo (El Procurador General de la República que en la constitución de 1857 solo era responsable por infracción de

la Constitución y Leyes Federales, ahora resulta sujeto de responsabilidad, también sí se trata de delitos comunes).

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violación a la Constitución y leyes federales (se adiciona a los diputados locales como sujetos de responsabilidad, pues en la constitución de 1857 solo se hacía referencia a los gobernadores de los Estados).

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (se elimina la posibilidad de acusar al Ejecutivo Federal durante el tiempo de su encargo por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral) Artículo 108.

Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial. Artículo 109

Gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación (se hace la distinción entre altos funcionarios y funcionarios

públicos) por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que haya aceptado durante el periodo en que, conforme a la Ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto por el artículo 109. Artículo 110

De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de practicar las diligencias que estimen convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la Ley (se introduce la inhabilitación como sanción).

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado, y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables (en la Constitución de 1857 no se consideraban como inatacables las resoluciones del Gran Jurado).

Se concede acción popular (esta acción no se concedía en la Constitución del 1857) para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación. Cuando la Cámara nacional declare que hay lugar a acusar, nombrará

una Comisión de su Seno para que sostengan ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinado como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Juzgador popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá expedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces de orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de diputados, primero, y la de Senadores, después declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. (Esta facultad sancionadora del Ejecutivo Judicial aparece por vez primera en la Constitución de 1917)

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Artículo 111

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la garantía de indulto. Artículo 112

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después (se establece la figura de la Prescripción) Artículo 113.

En demandas de orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público. Artículo 114

Del texto original del Título Cuarto de la Constitución de 1917 “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” al texto vigente, el marco jurídico ha evolucionado hasta llegar a las bases siguientes:

Se modifica la denominación del Título Cuarto para adicionarle la responsabilidad patrimonial del Estado

Se apunta el término de “servidores públicos”, considerándose como tales a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, de toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

A nivel estatal se incluye a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y a los Miembros de las Judicaturas

Locales, quienes junto con los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, estableciéndose que igualmente todos estos servidores públicos lo serán, en su caso, por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (artículo 108)

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Se instituye el juicio político a los servidores públicos de alta jerarquía cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La comisión de delito por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos y, los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan autónomamente. Se incorpora la figura jurídica de

enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, bajo la cual podrán ser sancionados penalmente.

Se sigue reconociendo la acción popular, bajo la cual cualquier ciudadano, bajo más estricta responsabilidad y mediante la representación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrá mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delito por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez. Imparcialidad y eficacia que deba observar en el desempeño de sus empleos, cargos u comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan autónomamente. No podrán imponerse dos por la sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si y por interpósita persona, aumente substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo más estricta responsabilidad y mediante la representación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

Se enumeran los servidores públicos Federales y Locales que podrán ser sometidos a juicio político, distinguiendo que en el caso de Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales las resoluciones que en esta materia se emitan serán únicamente declarativas y se comunicarán a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Que las sanciones por juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Se señala que el juicio político se substanciará inicialmente ante la Cámara de Diputados con audiencia del inculcado, y dicha Cámara procederá a la acusación respectiva, en su caso, ante la Cámara de Senadores la cual erigida en Jurado de Sentencia, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado aplicará las sanciones correspondientes mediante resolución

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, Los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos centralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a esta y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político, en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de

ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso las resoluciones será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará las sanciones correspondientes mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

Se modifican los supuestos y procedimiento de la declaración de procedencia como pre requisito al ejercicio de la acción penal contra ciertos servidores públicos de alta jerarquía que gozan de protección constitucional, por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo y, cuyo efecto (declaración de procedencia) consiste en el servidor público inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal y quedará a disposición de las autoridades penales competentes, hecha excepción del Presidente de la República, al cual sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable (solo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común). En el caso de servidores públicos Federales, que hubieren incurrido en delitos federales, la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados será para el efecto de que se comunique a las legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con el arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de las declaraciones de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si esta culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá resumir su función, si la sentencia fuere condenatoria, y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia de indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y

con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o del daño o perjuicio ocasionado.

Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Se ordena el establecimiento de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, cuyas leyes secundarias deberán establecer el procedimiento para aplicarlas y, como sanciones aplicables la suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

Se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, de carácter objetiva y directa, por virtud de la cual cualquier particular a quien se le haya causado algún daño en sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa del Estado, tendrá derecho a una justa indemnización, de manera que se amplía la esfera de tutela jurídica de los gobernados, al dotarlos de un nuevo medio de defensa frente a la Administración Pública Federal. Lo anterior representa un gran avance considerando que anteriormente a este reconocimiento constitucional la responsabilidad patrimonial solo era reconocida por la legislación civil, de manera subjetiva e indirecta, esto es el particular tenía que ejercer acción contra el servidor público y solo agotado el procedimiento relativo acreditando su culpa o dolo hacer

efectiva una indemnización y, solo en el caso de que no pudiera hacerla efectiva, entonces acudir ante el Estado, considerando además que la legislación no establecía un procedimiento especial y lo suficientemente claro para ello.

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por el acto u omisión en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señala la ley, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Se establecen los plazos de prescripción de los procedimientos de juicio político: 1 año después que el servidor público desempeñe su cargo y, en los procedimientos penal y administrativo: no menores a 3 años.

Artículo 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Las responsabilidades por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años, los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña algunos de los cargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo

109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

II.1.2 Desarrollo del marco jurídico secundario.

Paralelamente a la evolución del esquema constitucional de los servidores públicos, se fue desarrollando la legislación secundaria correspondiente que aterrizó los principios de las respectivas Cartas Magnas, por lo que a continuación realizaremos un sucinto análisis histórico de las normas constitucionales y secundarias que han regulado la responsabilidad administrativa de quienes ahora conocemos bajo la amplia denominación de servidores públicos.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana conocida como Constitución de Apatzingan, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaban mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público (artículos 59, 196 y 224) de dicho Decreto. Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación. “La residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las siete partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy en México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia, y a partir de esta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de

México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad”.¹³

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y del Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con procedimientos semejantes, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como “*Las siete leyes constitucionales*” de 1842, establecieron las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin el reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos.

Por la naturaleza de las responsabilidades los procedimientos previstos en las disposiciones constitucionales de referencia, fundamentalmente de carácter político, y aplicables sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar en esta etapa histórica del México independiente, al surgimiento de un Derecho Administrativo Disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí mencionadas.

A la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco se les atribuye el origen y desarrollo de

¹³ José Barragán, “Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, México, Diciembre, 1984, Editorial Manuel Porrúa, pág. 30.

las responsabilidades disciplinarias, ya que sus disposiciones sólo sujetaron a una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamental de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado. En efecto, el título IV de la Constitución de 1857, sólo previó los casos excepcionales de la responsabilidad del Presidente de la República, de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernados a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que *las únicas dos leyes que reglamentaron este título: la del 3 de noviembre de 1870, en tiempos de Benito Juárez y la del 6 de junio de 1886, en el gobierno de Porfirio Díaz* no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados de Estado.

Como ya hemos visto en el apartado de evolución constitucional de las responsabilidades, la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, faltas oficiales que no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

“El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como “Ley Juárez”, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual durante al tiempo de su encargo sólo se le podría acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, Violación a las Libertades Electorales y delitos graves de orden común. Esta Ley secundaria señaló como “delitos oficiales” a los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano,

Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años. La determinación de “faltas oficiales” de los otros funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanciones la suspensión en el cargo y la inhabilitación de uno a cinco años. Esta ley secundaria reguló otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción las suspensiones en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.”¹⁴ Conforme a la disposición constitucional, la ley Juárez desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando el procedimiento cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. A partir de 1875 en que se resolvió el sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores, la votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos, cabe mencionar que más que resoluciones de acusación, se determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencias la facultad de imponer las penas por la culpabilidad ya declarada.

¹⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, México, Marzo, 2002, Editorial Porrúa, 4ª Edición, págs.45-46.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1886. Esta ley, denominada “Ley reglamentaría de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la “Ley Juárez” ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara incluyó la figura de “la declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidos por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones. En un capítulo específico la Ley promulgada en los Tiempos de Porfirio Díaz, regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos de orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la <<Declaración de Inmunidad>>, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podría culminar con la declaración de procedencia o de que <<no ha lugar de proceder>>, dentro de la propia Cámara de Diputados denominada el Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previo la existencia de otra, denominada <<Declaración de Incompetencia>>, que se omitían cuando un delito o falta de hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, en la ley que comentamos, se establecieron los procedimientos ante el jurado

de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.”¹⁵ De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidad siguió encauzando a las materias política y penal, sin que la responsabilidad administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

Al cobrar vigencia la Constitución de 1917, considerando que las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, ninguna se refirió en reforma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, ello dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a las delitos, al fuero de los “altos funcionarios”, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político. Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir “...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales...”. El 30 de diciembre de 1939, 22 años después, se emite la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los altos

¹⁵ *Ibíd*em p.p.46-47.

funcionarios de los Estados”, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas. En esta ley se regulo la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en los casos de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios.

La citada ley dispuso, en su artículo primero, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en lo siguientes términos: *“Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendados.”*

Los principios generales de la Ley fueron los siguientes:

Señaló como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales denominados altos funcionarios a:

- Presidente de la República (sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.)
- Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- Secretarios de Estado.
- Jefes Departamento Autónomo.
- Procurador General de la República.

- Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

Se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo estas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales y no señalados como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Entre los delitos oficiales, hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano representativo y federal.
- El ataque a la libertad del sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- La violación de garantías individuales.
- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicio graves a la Federación o a unos o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación. Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- La inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, ésta ley de responsabilidades se enumeró en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos señalando las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, y fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para la cual estableció el jurado popular, uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencias. En cuanto a los delitos de orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad y a la secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que se suspendiera la sustanciación del juicio.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y

una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez remitía el expediente al jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales para que dictaran sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y jueces de orden común, el Presidente de la República debería de pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, la Cámara debía resolver en conciencia, y se consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

En general este ordenamiento representó un corto avance en la regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, restando importancia el hecho de que se continuó dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

El cuatro de enero de 1980, durante la administración del Presidente López Portillo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados”, en que su artículo segundo Transitorio derogó la ley anterior. Este ordenamiento no subsano las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y cifró su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos,

dejando como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos. Las responsabilidades fueron establecidas en el artículo 1º, en los siguientes términos: “ *Los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley*”.

Del análisis a la estructura de dicho ordenamiento, podemos apuntar lo siguiente:

Establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados “delitos oficiales” se puede hacer una diferencia en razón del tipo de sujeto infractor. Conforme a lo dispuesto por el artículo 3º: “Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que reducen en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”. Sobre el particular, esta ley adicionó dos hipótesis al ordenamiento anterior (Ley Cárdenas) respecto de lo que debía entenderse que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho: (i) Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, (ii) en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

No obstante la denominación de “delitos oficiales”, del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados “altos funcionarios”, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo,

mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado. Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial actualmente denominado juicio por responsabilidad política, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal. En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o un buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurando en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Si bien es cierto, en ésta ley las faltas oficiales no se definieron, se estableció, (artículos 14, 16 y 21) que serían las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuados como delitos por esta ley. Se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señalo como sanción la amonestación cuando se trata de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a los que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

El 31 de diciembre de 1982 el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

destacando en la Exposición de motivos la razón y nueva estructura del sistema de responsabilidades de los servidores públicos:

“En un estado de derecho, el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley de los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente de les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social, y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Este sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y la administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados. Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común. La Ley de responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto. En primer término, liquida la desafortunada confusión entre “delitos y faltas oficiales y delitos comunes”, que fue uno de los factores que contribuyo a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales. Responsabilidades Políticas; En consecuencia la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza.

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política. Declaración de Procedencia; La iniciativa también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal. No resuelve el fondo de la cuestión planteada sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad. Debe destacarse, además, que en tanto el servidor no haya sido despojado del fuero, no correrá

la prescripción para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera.

Las responsabilidades administrativas; la iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera un deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la naturaleza penal, política, civil y laboral. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109.

La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionados conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su cumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Al coordinador de sector, también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales. Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además la Iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permita la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa”.

Con fecha 21 de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objeto fue el que los poderes de la Unión en relación con las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, cuenten con órganos y sistemas propios; perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública; destacar en este propósito los ajustes relativos: a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones a la imposición de las sanciones de inhabilitación y

económicas aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y el mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los modelos de impugnación establecidos.

A través de esta reforma se determinó lo que se menciona a continuación:

Se determinó que el registro patrimonial de los servidores públicos de la Federación, debe operarlo cada uno de los Poderes de la Unión respecto de sus correspondientes servidores públicos.

Se atribuye tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial.

Con objeto de dar mayor efectividad a la sanción de inhabilitación se establece la obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y se amplían los plazos de duración de la misma

Por lo que toca a la figura de la prescripción, se considerado conveniente proponer que el plazo de tres meses que actualmente prevé la Ley, sea de un año

Con respecto al recurso de revocación se propone ampliar el plazo de resolución de tres a treinta días, especificándose el término de setenta y dos horas, como máximo, para que la autoridad dé a conocer al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida.

Del mismo modo, se establece la sanción aplicable en caso de no presentarse la declaración de situación patrimonial de conclusión del encargo.

Con fecha 10 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona, entre otros diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objeto fue en materia de reparación del daño a cargo del Estado, en su exposición de motivos se señaló que:

“Desde diversas vertientes de la sociedad mexicana se ha venido externando una preocupación que tiene que ver, de manera muy señalada, con la forma en que el Estado asume su responsabilidad patrimonial al dar respuesta a las violaciones a los Derechos Humanos en que incurran los servidores públicos.

Esta propuesta encuentra sólidos antecedentes doctrinarios, donde se ha estimado como urgente buscar la solución más adecuada al problema de reparación del daño, así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular afectado, puesto que siempre había resultado infructuoso las reclamos habidos, ya fuera por la falta de un sustento normativo suficiente o por las penurias económicas estatales.

En las actuales circunstancias, se propone establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos del servidor público es culposa, supuesto este último no significativo para la protección de los Derechos Humanos.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se acuse con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propone respecto del daño material. Así mismo el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.

En concreto, y en lo que respecta al Código Civil vigente para el Distrito Federal, también de aplicación federal, se propone que el artículo 1928 termine en el párrafo relativo a su primer punto y seguido, y que en el 1927 se hable de “servidores públicos”. Esto

podría estimarse innecesario, tomando en cuenta la interpretación que pueda hacerse del precepto, pero así se obtendrá una indiscutible claridad. Por la misma razón, conviene invertir el orden de dichos preceptos y, en materia de daño moral, es preciso hacer la adecuación numérica correspondiente en el artículo 1916, con la finalidad de que se recoja en el tercer párrafo de éste, la invocación de los artículos 1927 y 1928 en la nueva versión que se propone.

Las reformas aquí propuesta serían letra muerta sí, simultáneamente, no se realizaran las adecuaciones necesarias a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y el Gasto Público Federal, de manera que, una vez obtenida una resolución administrativa o jurisdiccional en la que se funde la obligación del Estado para reparar los daños y perjuicios causados a los particulares, se disponga de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a tal resolución. Por tanto, se propone un renglón específico, dentro del gasto público federal, que se refiera a la responsabilidad patrimonial del Estado.”

El 24 de diciembre de 1996, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decretó la reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta reforma se fijó la nueva relación jerárquica funcional de las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal, en los términos siguientes:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 37.-A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales representando al titular de dicha secretaría.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para quedar como sigue:

“Artículo 62.-Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán

por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad, desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dicho órgano y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de acuerdo a las bases siguientes:

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad, respecto de la imposición de sentencias administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforman los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

“Artículo 48.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por secretaría a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.”

“Artículo 56.- ...

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad”.

“Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará de existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de la denuncia cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer o participar en las investigaciones.”

Artículo 60.- “La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.”

El 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento que estableció modificaciones de fondo a la legislación secundaria vigente:

- Establece en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia;
- Crea el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados; impone a las dependencias y entidades federales la obligación de consultar el Registro antes mencionado, de manera previa a la contratación de cualquier persona; en materia de registro patrimonial, se contempla que cualquier declaración patrimonial puedan presentarse a través de medios magnéticos o de medios remotos de comunicación electrónica, en adición al tradicional formato impreso, pudiendo establecer la Secretaría de la Función Pública, la obligatoriedad de utilizar medios remotos de comunicación electrónica a los servidores públicos que ella determine. A fin de salvaguardar la garantía de audiencia de los servidores públicos, se dispone en esta Iniciativa que para la imposición de sanciones por incumplimiento a la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como por faltar a la verdad en relación con lo que es obligatorio declarar, deberá substanciarse previamente el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en la Ley.

- Garantiza transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, regulando el acceso a la misma por parte del público; se incorpora la posibilidad legal de conocer si determinada persona fue o no sancionada con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público y, más aún, si la sanción que le fue impuesta lo limita o no para realizar actividades en o con el sector público. El registro de servidores públicos sancionados que lleva la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a sus atribuciones legales, adquiere el carácter de público y puede accederse a su información en los términos que establezcan las normas que al efecto expida esa Dependencia. Igualmente, se incorporará la obligación de las dependencias y entidades federales, así como de la Procuraduría General de la República, relativa a que previamente al ingreso a ellas requieran la constancia de no inhabilitación en el servicio público, con la finalidad de garantizar la eficacia de las sanciones que se hubieren impuesto.
- Prevé la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federales, con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales;
- Otorga atribuciones para aplicar esta Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios, la Auditoría Superior de la Federación, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de

responsabilidades de los órganos administrativos desconcentrados de la Administración Pública Federal ;

- Amplía los plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, siendo el de cinco años para las infracciones graves, y el de tres años para las infracciones que no lo sean. Asimismo, se propone ampliar a dos años el plazo de que disponen los particulares para solicitar la indemnización de daños o perjuicios con motivo de faltas administrativas cometidas.
- Establece, por primera vez, el embargo precautorio, a través la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones.
- Se establecieron nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, tales como: (i) la obligación tendiente a evitar que el servidor público incurra en irregularidades dilapidando recursos o realizando erogaciones indebidas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales federales, (ii) para asegurar la imparcialidad con que deben conducirse los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y aún después de concluidos éstos, clarificándose la forma en que puede presentarse el conflicto de intereses en la función pública, durante el ejercicio de las funciones y una vez que concluyan éstas y hasta un año después.

- En materia de situación patrimonial de los servidores públicos, la información relativa respecto de los niveles y puestos en la Administración Pública Federal que establezca la Dependencia encargada de llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial, estará disponible durante todo el tiempo en que el servidor público desempeñe sus funciones y hasta por tres años posteriores a que se hubiere retirado del encargo, la cual tendría valor probatorio en los casos que la propia Ley determine.

En materia de sanciones administrativas:

- Se elimina la sanción de apercibimiento privado o público, cuya efectividad ha resultado insuficiente, y se mantienen la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica; y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- Se subsana la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios, o no obtenga algún beneficio o lucro, y su conducta no sea grave, estableciéndose su imposición en este supuesto, con una temporalidad de seis meses a un año.
- Se establece el concepto de reincidente en materia de responsabilidades administrativas, reputándose como tal

al que hubiere sido declarado responsable del incumplimiento de alguna obligación en el servicio público e incurra de nueva cuenta en otra infracción administrativa.

- Tratándose de infracciones graves se impondrá al responsable, además de la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, la destitución del puesto, y se prevé expresamente los incumplimientos a las obligaciones de los servidores públicos que en todo caso darían lugar a cometer infracciones graves.
- Por otro lado, atendiendo a la necesidad jurídica de que la imposición de las sanciones económicas observe congruencia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que éstas se establezcan de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero no excediendo de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, se elimina el señalamiento relativo a que la aplicación de dichas sanciones debe ser de dos tantos del lucro, daños o perjuicios causados, y recoger en esta Iniciativa el mandato constitucional de referencia, estableciendo asimismo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos.
- El monto de las sanciones económicas se actualizará, para los efectos de su pago, en la forma y términos que

establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, lo cual resultaría acorde con la naturaleza fiscal que a aquéllas le otorga la propia Ley.

- La ejecución de las sanciones corresponderá al jefe inmediato del infractor, al titular de la dependencia o entidad involucrada, a la Tesorería de la Federación o a los auxiliares del servicio de Tesorería.
- Por ser las sanciones administrativas actos de interés social y público, y atendiendo al principio de autoridad formal de la ley, se establece la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las resoluciones por las que se impongan dichas sanciones, que se impugnen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se trate de infracciones graves o casos de reincidencia.
- Se establece la posibilidad de que las autoridades de referencia, en el desarrollo del procedimiento disciplinario, soliciten a la Tesorería de la Federación o, en su caso, a los auxiliares del servicio de Tesorería, el embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, con lo que se garantizaría el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse.

Por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidades, se fija plazo de 45 días hábiles en que deberá resolverse.

Se señala expresamente el ordenamiento legal que se aplicaría supletoriamente en los procedimientos administrativos regulados en esta Ley, para lo cual se ordenaría que en todo lo no previsto en éstos, así como en la apreciación de las pruebas, se observarían las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Son sujetos de esta Ley los entes públicos federales: Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público federal. Los entes mencionados cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos.

La reclamación de responsabilidad patrimonial se inicia por parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el derecho a reclamar indemnización prescribe en un

año y cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

II.2.- Organización Administrativa

En este apartado abordaremos los rasgos esenciales de la conformación de la estructura administrativa de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, ya que escapa a nuestro objeto de estudio el realizar un estudio exhaustivo sobre las reglas particulares que rigen la actividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo anterior en razón de que debemos de partir de las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo (central, desconcentrada y descentralizada) para entrar posteriormente en el desarrollo de este Capítulo al análisis de los instrumentos de control de la gestión pública en dichas dependencias y en entidades. Por ello realizaremos una breve referencia a las estructuras organizativas de la Administración Pública Federal, destacando el papel que como dependencias globalizadoras-coordinadoras realizan normativamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, la Secretaría de la Función Pública.

II.2.1 Organización Constitucional del Poder Ejecutivo Federal

Por principio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina la organización del Poder Ejecutivo Federal, al mencionar en su numeral 90 que:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo

de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Procedamos entonces, al Análisis General de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; atendiendo a las disposiciones contenidas en este ordenamiento, la Administración Pública Federal, se integra por:

La Administración Pública Centralizada:

- Presidencia de la República,
- Secretarías de Estado,
- Departamentos Administrativos y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica se denominan Dependencias.

Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.

El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban

intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con 19 dependencias.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

La Administración Pública Paraestatal:

La integran los Organismos descentralizados, las Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, Instituciones nacionales de seguros y de fianzas ,Fideicomisos.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos entidades son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

El Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de su competencia. El agrupamiento será bajo el mando de una Dependencia, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo y será la encargada de coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

Para profundizar en la organización estructural de la Administración Pública Paraestatal, debemos atender a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Entre los principios generales sobre la administración de las entidades paraestatales se encuentran:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.
- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.
- Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector. Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación,

deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

- El Órgano de Gobierno, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal.

En cuanto a los Organismos Descentralizados, la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone las reglas sobre su constitución y funcionamiento, entre otras:

- Son personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos: la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General; las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de

dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del Director General; sus órganos de Vigilancia así como sus facultades; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

- En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.
- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General; 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

Respecto a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala en cuanto a su organización que:

- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.
- Se regirán mediante Consejos de Administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, los cuales se integrarán de acuerdo a sus estatutos. Los consejos de administración o sus equivalentes de las

empresas de participación estatal mayoritaria, tendrán las facultades específicas que les otorguen los estatutos o legislación de la materia.

En cuanto a la organización de los *Fideicomisos Públicos entidades paraestatales* la Ley ordena que:

- Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones establecidas para los órganos de gobierno y para los Directores Generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.
- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.
- En los contratos de los fideicomisos se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario.

Considerando la peculiaridad de la figura jurídica de los Fideicomisos públicos, y su escasa regulación en el derecho mexicano apuntaremos lo siguiente:

El Poder Judicial Federal, en tesis de jurisprudencia¹⁶ a definido a esta figura jurídica de la manera siguiente: “FIDEICOMISO.-Según puede advertirse de los artículo 346, 351 y 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en nuestra legislación se concibe al fideicomiso como una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, afectación por virtud de la cual el fideicomitente queda privado de toda acción o derecho de disposición sobre los bienes fideicomitados, de los que pasa ser titular la institución fiduciaria para el exacto y fiel cumplimiento del fin lícito encomendado. “

El profesor Joaquín Rodríguez y Rodríguez define al fideicomiso como un “negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite el fideicomitente, con obligación de dedicarlos a un fin convenido”¹⁷

El Licenciado en Derecho Oscar Arredondo Pico, estudioso en la materia¹⁸, propone como definición del fideicomiso como “un negocio jurídico, lícito y determinado en virtud del cual una persona llamada fideicomitente por un acto volitivo deposita y confía la

¹⁶ Amparo Directo, 4391/69/I.- Banco Hipotecario Fiduciario y de Ahorros, S.A./6 de noviembre de 1970.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente Mtro. Mariano Azuela.- Secretario: Lic. Roberto del Carmen Gómez.

¹⁷ Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, “Curso de Derecho Administrativo” tomo II, México, Agosto, 1988, Editorial Porrúa, 19ª edición, pág. 122.

¹⁸ Tesis que presenta Oscar Arredondo Pico para obtener el grado de Licenciado en Derecho por la Universidad Intercontinental, denominada “Consideraciones para una mejor regulación de los Fideicomisos que involucran Recursos Públicos Federales”, México, Noviembre, 2004.

titularidad de determinados bienes y derechos a un fiduciario, que necesariamente tiene que ser una institución expresamente autorizada, con el fin de que ésta administre y transmita todos los beneficios que del fideicomiso emanen a favor de un tercero llamado fideicomisario o del propio fideicomitente.”

La definición específica de fideicomiso público, la apunta el Doctor Acosta Romero, al señalar que¹⁹ ”es un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los Gobiernos de los Estados , o los ayuntamientos, con el carácter de fideicomitente, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), del dominio privado de la Federación, entidad federativa o municipales, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado, de interés público”.

Ley Orgánica de la Administración Pública Gubernamental, define en su artículo 47 como fideicomisos públicos, aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica en su numeral 9, que son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, Almazán Alaniz Pablo Roberto, “Tratado Teórico Práctico del Fideicomiso”, México, Febrero, 1999, Editorial Porrúa, 3ª Edición, pág.347.

de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.

Tratándose de fideicomisos públicos, el marco legal distingue entre fideicomisos públicos entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y no entidades; la primera categoría tiene su fundamento en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Gubernamental. El artículo 3 de la citada Ley señala que la Administración Pública Federal comprende estructuras dotadas de personalidad jurídica y unidades económicas constituidas por mandato de Ley, decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal a través de la figura del fideicomiso.

Las unidades económicas pueden concretarse en empresas, organizadas y operadas a través de Sociedades Nacionales de Crédito, o bien en fondos de fomento económico y social constituidos en dichas instituciones; unidades que se complementan con una estructura administrativa SIN personalidad jurídica, y que permiten al Ejecutivo Federal canalizar recursos para resolver múltiples problemas de interés público, utilizando la personalidad jurídica, experiencia y asesoría técnica de las mencionadas instituciones.

En concreto, el fideicomiso público entidad paraestatal es constituido por el Ejecutivo Federal para auxiliarse en el cumplimiento de fines públicos. Tienen por objeto impulsar áreas prioritarias de desarrollo; cuentan con una estructura similar a la de un organismo público descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria;

su Comité Técnico hace las veces de Director General u órgano de gobierno; Tienen una regulación específica en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Capítulo IV Fideicomisos Públicos²⁰.

En contraposición, los fideicomisos públicos no entidad paraestatal, se diferencia de las entidades paraestatales, por constituir instrumentos de índole económico o meros negocios de patrimonio afectación del Estado, pues están constituidos con el propósito de administrar recursos públicos destinados al apoyo de programas y proyectos específicos aprobados, o porque el cumplimiento de su objeto pueda darse sin que se cuente con una amplia estructura administrativa, o simplemente por el tiempo en que se pretenda realizar. Dichos fideicomisos no se regulan por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, aunque si le son aplicables tanto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito como la Ley de Instituciones de Crédito., de igual forma, les aplican las disposiciones jurídicas relacionadas con su constitución, registro, control y evaluación establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal.

Finalmente, con independencia de las normas que regulan a los fideicomisos públicos, entidades o no, también debe considerarse que el Gobierno Federal (a través de sus dependencias y entidades) realice

²⁰ El artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone que los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Gubernamental y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley. Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo de esta Ley se

aportaciones a un fideicomiso privado, aún siendo fideicomitentes personas morales o físicas, sin carácter público, aportaciones que se pueden realizar vía donación, subsidio o en carácter de fideicomitente adherente. Las aportaciones pueden obedecer a causas o apoyos que se brinden a sectores de la sociedad por el Gobierno Federal. El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal establece (artículo 215) que las dependencias y entidades que aporten recursos a fideicomisos que involucren recursos de entidades federativas o de personas privadas, solo quedan obligadas a realizar el registro respectivo en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal. Actualmente no existe disposición expresa que defina con claridad los requisitos de un fideicomiso privado que afecte en su patrimonio recursos públicos federales, aunque sus principales elementos sean: (i) que no sean fideicomitentes las dependencias ni las entidades paraestatales del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, (ii) que “debe” existir un control que permita al Gobierno Federal evaluar y verificar el destino de los recursos públicos federales ²¹

Un aspecto fundamental que incide en la aplicación de los instrumentos de control del fideicomiso es el secreto fiduciario; la fiduciaria tiene la obligación de que la información que esté relacionada

establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales , en cuanto sea compatible a su naturaleza”.

²¹ El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 estableció en su artículo 17 que “Las dependencias y entidades que otorguen subsidios a fideicomisos que constituyan las entidades federativas o personas privadas, se sujetarán a la autorización, procedimientos y, registro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de fideicomisos, cuando la suma de dichos recursos represente una proporción mayor al 50 % de su patrimonio total. En cualquier caso, dichos subsidios y donativos continuarán siendo fiscalizados en los términos de las disposiciones aplicables”, y que cuando los fideicomisos privados mezclen en su patrimonio recursos federales y estatales, deberán contar con una subcuenta específica que identifique los recursos públicos federales y los distinga del resto de las aportaciones privadas o estatales.

con el fideicomiso, sólo sea susceptible de conocerse por sus partes, fideicomitente, Institución fiduciaria y fideicomisario. La excepción al secreto fiduciario lo prevé el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito al señalar que las Instituciones de Crédito tienen la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda la información y documentos que en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia les solicite en relación con las operaciones que celebre y los servicios que presten. De esta forma tenemos que la citada Comisión podrá solicitar a la fiduciaria la información y documentación que requiera en relación con los contratos de fideicomiso que ésta lleve a cabo, por ende, el secreto fiduciario no operará en relación con esta autoridad administrativa, sin embargo tendrá que ser únicamente ante reclamaciones o juicios promovidos por el fideicomitente o el fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución fiduciaria y viceversa.

II.3.- Planeación y programación del presupuesto.

En este tema abordaremos el análisis sobre la planeación y programación del presupuesto de egresos de la Administración Pública Federal, como el de toda la federación.

Nuestra Carta Magna señala en su artículo 26 que: “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. ...Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución dterminarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y

los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...”.

Para abordar el estudio del tema de planeación, y programación presupuestaria habremos de distinguir, para efectos metodológicos y atendiendo a la práctica y logística presupuestaria, cuatro fases que son:

Planeación-programación,

Discusión-aprobación,

Ejercicio-ejecución y,

Control- rendición de cuentas.

En este apartado nos ocuparemos de analizar el proceso que lleva a cabo el Ejecutivo Federal para: (i) planear y programar el presupuesto de la Administración Pública Federal e integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto es de los Poderes Legislativo, Judicial , Gobierno del Distrito Federal, Entidades Estadales y entes autónomos, así como (ii) las principales normas que rigen su ejercicio y ejecución en el ámbito de competencia (en el entendido de que la fases de planeación-programación, ejercicio-ejecución del presupuesto de egresos de los Poderes Legislativo, Judicial y del Gobierno del Distrito Federal se abordarán en los Capítulos Tercero, Cuarto y Quinto de este Trabajo, respectivamente).

Adicionalmente es pertinente aclarar que las tareas relativas a la discusión-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

control -rendición de la cuenta de la hacienda pública federal, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, aspectos que abordaremos en el siguiente Capítulo, denominado “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”.

Comencemos por allegarnos de un significado conceptual de lo que demos entender como Presupuesto de Egresos de un País, al respecto consideramos que es “el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismo de redistribución del ingreso ...estructurado a través de programas y actividades que deviene en un proceso integrado de formulación, ejecución, control evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la solución de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades” ²²

Pueden realizarse tantas clasificaciones o calificaciones del concepto presupuesto como se quiera, atendiendo a la fuente u origen de los recursos (recursos presupuestales o propios), su orientación (social, de infraestructura o de inversión), su distribución (federal, estatal o local), la proporción de los recursos (austero o robusto), su momento presupuestario (aprobado, modificado autorizado, comprometido, devengado, disponible, regularizable), pero para efectos metodológicos nos valdremos de la ya apuntada clasificación del presupuesto.

²² Garza, Sergio Francisco de la “Derecho Financiero Mexicano”, México, Septiembre, 1990, Editorial Porrúa, 16ava Edición, pág. 180.

En virtud de lo anterior, procederemos al análisis del proceso presupuestario en las tareas de planeación-programación y, ejercicio-ejecución en el Poder Ejecutivo Federal.

Planeación- programación

Hablar de planeación o programación nos conduce al análisis de la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de iniciar el ciclo presupuestario, partiendo de la base que la Administración Pública eroga gastos para poder prestar los servicios públicos y ejercer las demás atribuciones que tiene encomendadas, lo que se concreta en asignación de recursos que se proponen en el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Comencemos entonces, por estudiar la regulación Constitucional de esta fase:

Los autores Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés en su obra denominada “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder” nos comentan que: “...uno de los procesos que más a cambiado en su operación política, debido al paso del sistema de partido hegemónico al sistema multipartidista, es precisamente el proceso presupuestario, aun cuando, en este campo, la precaria regulación constitucional original de 1917 prácticamente no se ha reformado. Esto no sólo significa que la pluralización y democratización del país no ha supuesto un proceso paralelo de adaptación y refinamiento del proceso presupuestario... la tendencia internacional) dominante consiste en que el gobierno tenga la exclusividad en la iniciativa del presupuesto, y está bien que así sea; pero en la medida en que los congresos, por la vía legislativa, puedan condicionar parcialmente en las políticas de gasto, influyen de manera

importante en las políticas públicas y reducen los márgenes de decisión unilateral del gobierno...Ciertamente puede alegarse que la facultad exclusiva del Ejecutivo para presentar iniciativas violenta el derecho del Congreso para encender el motor de la acción legislativa, cosa a todas luces indeseable en un sistema democrático y representativo, porque se da al presidente el enorme poder de determinar la inacción legislativa (“si yo no presento iniciativa, entonces nada se mueve y priva el estado actual de cosas”). Pero si el Ejecutivo está obligado a presentar una iniciativa periódicamente, el asunto pasa en automático y de rutina al Congreso y éste de queda en aptitud de enmendar la iniciativa presidencial conforme a sus preferencias mayoritarias. En una palabra: la iniciativa obligatoria salva este problema relacionado con la exclusividad del Ejecutivo para presentar iniciativas.”²³

En razón de que la iniciativa de presupuesto de egresos del Ejecutivo se hace consistir en la proyección de gastos y bajo la premisa de que, no puede haber gasto sin previsión de sus correspondientes ingresos, precede jurídica y económicamente al presupuesto, la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación por parte del Congreso de la Unión conforme a lo establecido en los artículos 73 fracción VII y 74 fracc IV segundo párrafo.

Artículo 73.-El Congreso tiene facultad:
Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;²⁴

²³ Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés. “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada.”, México, Mayo, 2001, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 10, 15, 49, 50.

²⁴ El artículo 31 constitucional dispone que: “Son obligaciones de los mexicanos: IV Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

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

“IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de ingresos²⁵ y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la

25 En la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal propone a la aprobación del Congreso de la Unión las cantidades estimadas de ingresos provenientes de diversos conceptos que se espera reciba la Federación durante el ejercicio anual de que se trate y que son: Ingresos del Gobierno Federal en Impuestos (impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto a los rendimientos petroleros, impuestos al comercio exterior, accesorios), Contribuciones de Mejoras, Derechos (servicios que presta el Estado en funciones de derecho público y por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público), Contribuciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, Productos (por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público, derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado), Aprovechamientos (multas, indemnizaciones, reintegros, provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica, participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación, participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación, aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado, cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación, cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas, 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud, participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica, participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras, aportaciones de contratistas de obras públicas, destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal, cuotas compensatorias, Hospitales Militares, participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor, recuperaciones de capital, provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal, rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras, No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios), Ingresos de Organismos y Empresas (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Otros ingresos de empresas de participación estatal), Aportaciones de seguridad social (Aportaciones y abonos

Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

...
...
...
...
...”
...

Adicionalmente en la ley de Ingresos, se establecen un conjunto de disposiciones relativas a facultades del Ejecutivo Federal para allegarse de ingresos, sobre su manejo y administración, así como las correlativas que lo obligan a rendir informes al Congreso de la Unión sobre los recursos que ingresan a las arcas de la Federación. A continuación se comentan algunas de estas contenidas en la Ley de Ingresos para el ejercicio 2004²⁶, no sin antes mencionar que es precisamente en el año de 2004 que la Ley de Ingresos alcanza un alto grado de desarrollo y depuración, desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, de manera tal que marca un parte aguas en comparación al resto de las Leyes de Ingresos de los años anteriores, de ahí la razón por la que nos ocupamos de la LI 2004.

retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones, cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores, cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares), Ingresos derivados de financiamientos (Endeudamiento neto del Gobierno Federal: Interno y externo, otros financiamientos, superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo)

26 Cabe mencionar que la estructura de Las Leyes de Ingresos correspondientes a los años 2005,2006y 2007 ha sido la misma.

- Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación
- También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública.
- Se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto para el financiamiento de obras y proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal.
- Los ingresos que se recauden por parte de las dependencias o sus órganos administrativos desconcentrados por los diversos conceptos que establece esta Ley deberán enterarse a la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse, cualquiera que sea su naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

- Las entidades sujetas a control presupuestario directo, los Poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sólo registrarán los ingresos que obtengan por cualquier concepto en el rubro correspondiente de esta Ley.
- Las entidades sujetas a control presupuestario indirecto, incluyendo aquellas que cuenten con patrimonio propio, independientemente de la estructura legal que adopten, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre sus ingresos, a efecto de que se esté en posibilidad de elaborar los informes trimestrales que establece esta Ley y se reflejen dentro de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos fiscales y subsidios siguientes: relacionados con comercio exterior: importación de artículos de consumo, equipo y maquinaria a las regiones fronterizas y a cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.
- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión (los informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores), trimestralmente, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal

y a proporcionar información mensual sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al Congreso de la Unión sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa, sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas, sobre el pago de las participaciones a las entidades federativas. Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en los que se presente información sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. Información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Los datos estadísticos y la información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga disponibles que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación y del endeudamiento, Informes trimestrales relativos a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá entregar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y al Centro de Estudios

de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores antes del 15 de agosto de 2004, el Presupuesto de Gastos Fiscales. Este comprenderá al menos, en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos 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, así mismo se incluirá en éste las Resoluciones Particulares resueltas por las autoridades fiscales que resulten favorables a los contribuyentes.

- En los informes deberá incluirse un informe detallado de los juicios ganados y perdidos por el Gobierno Federal en materia fiscal, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del INFONAVIT frente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el monto que representan en un aumento o disminución de los ingresos y el costo operativo que representan para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria.

Las principales leyes secundarias que rigen la tarea de planeación-programación del Ejecutivo Federal en el presupuesto de egresos de la Federación son: la Ley de Planeación, en cuanto a la dirección y coordinación del ámbito de planeación nacional del desarrollo, y la segunda, en el campo de programación presupuestaria

la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Abordemos primeramente lo conducente a la planeación.

La ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de enero de 1983 y con la reforma mas reciente el 13 de junio de 2006, tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal, así como fijar las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo las cuales el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley y, las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Este ordenamiento dispone que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,

impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”

Esta ley define a la planeación nacional de desarrollo, como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Las atribuciones que esta Ley confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las siguientes:

“I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados, definiendo políticas financiera, fiscal y crediticia;

III.- Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas;

IV.- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

V.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

VIII.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.”

Respecto al informe de avance de resultados de la planeación nacional, los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los

instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades.

La Ley de Planeación, considera la existencia del –Sistema Nacional de Planeación Democrática–, el cual se conforma por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del

período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

En este ordenamiento se distinguen, atendiendo a su alcance y efectos a los diferentes programas gubernamentales:

- Programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución. Estos programas deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento. Estos programas deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

- Programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- Programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Para llevar a cabo una adecuada planeación, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas y concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, al efecto la ley fija las reglas para ello:

Respecto a la coordinación con entidades federativas, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que

corresponda a los municipios. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Respecto a la concertación con grupos sociales y particulares, el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las

entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. La concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Una vez analizado los principales ordenamientos que rigen las tareas de planeación y programación del presupuesto de egresos de la Federación, abordemos ahora las mecánicas operativas del proceso general de planeación, programación y presupuesto que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, operativamente por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia a la que le corresponde dirigir dichas tareas, de manera tal que se obtenga como resultado un Presupuesto de Egresos vinculado a:

- 1.- Una asignación del gasto congruente con las prioridades nacionales
- 2.- Orientación del proceso de presupuesto al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo
- 3.- Impulsar los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados

La Etapa de Planeación²⁷ tiene como directrices generales las siguientes:

²⁷ La Ley de Planeación define en su artículo 3 a la “planeación nacional de desarrollo”, como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y

- Es dirigida por la Oficina de Planeación Estratégica de la Presidencia²⁸.
- Involucra en su desarrollo a los directivos de más alto nivel (Secretarios, Subsecretarios y Homólogos) de la Administración Pública Federal. El punto de partida debe ser el Plan Nacional de Desarrollo, que conjunta la planeación al nivel de Secretarías, y lo conduce hasta el nivel de Subsecretarías y Direcciones Generales, u oficinas homólogas
- Determina la información de planeación estratégica relativa a cada Secretaría, Subsecretaría, Dirección General, y oficina homóloga, en las dependencias y entidades, atendiendo a sus estructuras programáticas (programa anual de trabajo) y a sus Programas Operativos Anuales
- Operativamente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pone a disposición de las dependencias²⁹ y

promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

²⁸ De conformidad a lo contemplado por la Ley de Planeación, el Presidente de la República remitirá el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

²⁹ Conforme al artículo 16 de la Ley de Planeación, corresponde a las dependencias de la administración pública federal:

entidades³⁰ un sistema para la captura de información, e incorpora la información proporcionada por éstas y, comienza la Etapa de Programación propiamente dicha.

I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.

III.- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados y observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

V.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

³⁰ Atento a lo señalado por el artículo 17 de la Ley de Planeación, en esta materia, las entidades paraestatales deberán:

I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de éstos;

II.- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;

III.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

La Etapa de Programación tiene como principios generales los siguientes:

- La llevan a cabo los Secretarios y Subsecretarios en coordinación con la Presidencia de la República y dirige la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza el análisis de la información proporcionada por las dependencias y entidades, lleva a cabo un costeo preliminar grueso de procesos y proyectos (se distingue entre proyectos de inversión y de innovación), se incorporan elementos programáticos (objetivos, indicadores al desempeño, metas, líneas estratégicas) y considera los programas operativos anuales de cada dependencia y entidad, se identifican programas, generación de escenarios de presupuesto.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo las adecuaciones presupuestarias (cambios en la clave presupuestaria para clasificar el tipo de gasto, gasto específico y su fuente de financiamiento) a la información proporcionada, modificaciones que permitirán identificar, por un lado el Marco General del Gasto Público que identifica las políticas públicas (identificando los Programas según su naturaleza: sectoriales, regionales o especiales), y por otro lado las acciones que desarrollan

las Unidades Responsables para alcanzar los objetivos planteados en el Marco General, que conforma el Marco Particular del Gasto Público (ya se trate de actividades institucionales o proyectos o procesos)

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede a la determinación de techos definitivos con base en los programas operativos revisados y procede a la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de la Federación.
- De conformidad a lo establecido en el artículo 101 Constitucional. La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo de la judicatura Federal lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura Federal lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, atento a lo estipulado en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los presupuestos así elaborados serán remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otro de los ordenamientos que se ocupan de normar el proceso de planeación-programación es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, la cual derogó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal³¹ (legislación secundaria que también tiene por objeto establecer reglas de ejecución del mismo) en la que se establece (artículo 4) que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que

³¹ Publicada en "Diario Oficial de la Federación" el 31 de diciembre de 1976, Primera Sección).

exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.”

La LFPyRH dispone que el proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

“I. La exposición de motivos en la que se señale:

- a) La política de ingresos del Ejecutivo Federal;
- b) Los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales;
- c) La estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
- d) La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición;
- e) La propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales;

f) La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso;

g) La estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales;

h) La estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

II. El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, el cual incluirá:

a) La estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento;

b) Las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública;

d) En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión;

e) Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales,

f) El aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal.

III. En caso de considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en la Ley de Ingresos:

a) Los ingresos por financiamiento;

b) El saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos;

- c) El saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior;
- d) Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo;
- e) Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos;
- f) La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable;
- g) Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.”³²

La LFPyRH, precisa el concepto de autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, autonomía cuyo alcance comprende, conforme a su numeral 5 lo siguiente:

“I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

³² Artículo 40 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.”

Atento a lo dispuesto en la LFPy RH (artículo 5), el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la SHCP para efectos de la programación y presupuestación.

Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las dependencias y entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos, considerando para ello:

I. Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales;

II. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría;(SHCP)

III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente;

IV. El marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

V. El programa financiero del sector público que elabore la Secretaría, y

VI. La interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

En las previsiones de gasto que resulten deberán definirse el tipo y la fuente de recursos que se utilizarán.”

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los entes autónomos (artículo 30 LFPy RH) atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente a la SHCP, para efectos de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará (artículo 41) bajo la siguiente ruta crítica:

“I. La exposición de motivos en la que se señale:

- a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;
- b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;
- c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;
- d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
- e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

- a) Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;
- b) Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;
- c) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
- d) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;
- e) Las previsiones de gasto de los ramos generales;

- f)** Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;
- g)** Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;
- h)** Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
- i)** Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de esta Ley;
- j)** Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;
- k)** En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;
- l)** Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;
- m)** La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;
- n)** El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente, y
- ñ)** Las erogaciones correspondientes al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la distribución de dicho Programa en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior al que se presupuesta.

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

- a)** La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;

b) La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, y

c) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.”

A continuación se analizan las principales normas que reglamentan el proceso de planeación-programación del presupuesto de egresos y que se establecen en el Reglamento de la Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria.

“Las dependencias y entidades deberán contar con un dictamen de la SHCP sobre la evaluación del impacto presupuestario de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, así como de aquellos reglamentos, decretos y acuerdos que propongan someter a consideración del Presidente de la República. En este último caso, cuando consideren que tienen un impacto presupuestario. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá solicitar a las dependencias y entidades la obtención del dictamen señalado sobre los proyectos de disposiciones generales que propongan someter a consideración del Presidente de la República, cuando a su juicio lo considere necesario.”³³

La programación del gasto público federal, artículo 21 del Reglamento de la Ley, se basará en las los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia a cuyo cargo

³³ Artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

estarán las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal y estará obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el Reglamento de esta nueva Ley, se establece el calendario de actividades de programación y presupuesto (artículo 22) a saber:

I. De enero a marzo: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios;

II. De enero a junio: etapa de programación;

III. De abril al 15 de junio: integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos;

IV. De junio a julio: etapa de presupuesto;

V. De junio a agosto: elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica;

VI. A más tardar el 8 de septiembre: envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos conforme al artículo 42, fracción III de la Ley, así como de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, salvo en el año en que inicie su encargo el Ejecutivo Federal, en que deberá presentarse conforme a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Ppartir de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, conforme al artículo 42, fracción VI de la Ley, durante los 20 días naturales siguientes, la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación;

VIII. A partir de la fecha de publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos:

a) Dentro de los 10 días hábiles posteriores:

i)Elaboración y envío por parte de las dependencias y entidades de sus proyectos de calendarios de presupuesto, en los términos del artículo 61 de este Reglamento;

ii)Comunicación de la Secretaría a las dependencias y entidades de los calendarios de presupuesto autorizados;

iii)Publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría, de los calendarios de presupuesto autorizados por ramo y entidades de control directo que integran el gasto neto total;

iv)Comunicación de la Secretaría a las dependencias y entidades de la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable, conforme al nivel de desagregación en términos de los artículos 29 y 30 de este Reglamento;

b)Durante los 20 días naturales posteriores, la Secretaría integrará el presupuesto aprobado conforme a lo siguiente:

i)Envío de los tomos del Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados;

ii)Divulgación al público de los tomos del Presupuesto de Egresos a través de medios de comunicación electrónica, en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

c) Dentro de los 15 días hábiles posteriores, publicación en el Diario Oficial de la Federación, por parte de la Secretaría, del monto y la calendarización del gasto federalizado;

IX. Dentro de los 5 días hábiles después de recibir de la Secretaría la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados:

a) Comunicación por parte de la dependencia coordinadora de sector a sus unidades responsables de los calendarios de presupuesto autorizados;

b) Publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte de las dependencias y entidades, en su caso a través de la dependencia coordinadora de sector, de los calendarios de presupuesto autorizados por unidad responsable y, en su caso, por programa, y

X. Dentro de los 20 días naturales posteriores a la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados a los ejecutores de gasto, acciones y actividades para el comienzo del ejercicio presupuestario del gasto público.

La Secretaría establecerá para cada proceso de programación y presupuesto anual la forma, términos y plazos que aplicarán dentro de los periodos señalados en las fracciones de este artículo que faciliten el cumplimiento de las fechas expresamente establecidas en la Ley.

En el año en que el Ejecutivo Federal termine su encargo, los periodos previstos en el calendario de actividades de este artículo se ajustarán por la Secretaría en términos del artículo 43 de la Ley.

La planeación- programación del gasto público federal (artículo 8) comprende:

I. Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y

II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior.

La programación-programación del gasto público (artículo 9) se realizará con base en:

I. Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal;

II. La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior:

III. El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IV. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría y

V. El programa financiero general que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 15) será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Una vez que el Ejecutivo Federal somete las referidas iniciativas (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos), la Cámara de Diputados atiende primero lo relativo a la Ley de Ingresos (Facultad del Congreso para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto) para que una vez dictaminada la someta, para su aprobación, a la Cámara

de Senadores. Hecho lo anterior la Cámara de Diputados se ocupará de lo relativo al presupuesto de egresos.

Cabe precisar que el ámbito temporal – anual – del presupuesto de Egresos lo comparten las contribuciones establecidas en la Ley de Ingresos, a efecto de ilustrar lo anterior señalemos que “...mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El quantum del tributo se fija en Leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales, etc. Y a veces por el Ejecutivo. Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento del precepto constitucional. Leyes que de hecho son de vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva Ley que reitera el impuesto.”³⁴

El análisis de la fase ejercicio-ejecución del gasto público se abordara en el siguiente apartado de este Capítulo.

II.4.- Administración de Recursos

En este apartado realizaremos el análisis de las principales normas que regulan la transparencia en la administración de recursos humanos, financieros y materiales en el Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 14 de la LFPyRH dispone que la SHCP operará un sistema de administración financiera federal, el cual tendrá como

³⁴ Tena Ramírez Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, México, Marzo,1987, Editorial Porrúa, 26 edición, pág 338.

objetivo reducir los costos de las operaciones de tesorería del Gobierno Federal y agilizar la radicación de los recursos, concentrando la información en la materia que ayude a fortalecer al proceso presupuestario. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, convendrán con la SHCP la implantación del sistema en el ámbito de sus respectivas competencias a efecto exclusivamente de presentar periódicamente la información correspondiente.

Así mismo se dispone en el ordenamiento referido (artículo 18) que a toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos.

II.4.1 Recursos Humanos

Uno de los instrumentos que podemos considerar como reguladores de la gestión pública en el Poder Ejecutivo, por lo que corresponde a la administración de recursos humanos es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal³⁵,

³⁵ De conformidad al Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, y en atención a su **Artículo Cuarto Transitorio.-** “Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente. El Sistema deberá operar en su totalidad

normas que establecen las reglas para ingreso y promoción de puestos en el Ejecutivo Federal, las cuales establecen reglas y requisitos expresos y objetivos, vinculados con la formación profesional y perfil de los servidores públicos, disposiciones que constituyen en su conjunto el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería del Ejecutivo Federal; no aplica para las entidades las que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la citada Ley). El 2 de abril de 2004 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento. Los principios básicos de la citada Ley son los siguientes:

Se establecen las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, que es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, Sistema que dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley.”

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera, comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación

Será Servidor Público de Carrera, la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia, e ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Los Servidores Públicos de Carrera tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

- Tener estabilidad y permanencia en el servicio
- Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos
- Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos
- Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones
- Ser evaluado
- Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en su aplicación

- Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

Se exceptúan del servicio profesional de carrera a determinados puestos, que serán de libre designación, aquellos que presten sus servicios en el Gabinete de Apoyo, que es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel. Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato. Personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Para el cumplimiento de la Ley se contará con los siguientes órganos:

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema del Servicio Civil de Carrera en todas las dependencias, se contará además con.

a) El Consejo Consultivo es una instancia de apoyo de la Secretaría de la Función Pública, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción, estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

b) Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría de la Función Pública. Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior, estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

II.4.2 Recursos Financieros

Como ya mencionamos, en el apartado de organización administrativa de este capítulo, entre las dependencias del Ejecutivo Federal, se encuentra *la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que ejerce funciones de fiscalización , vigilancia y supervisión del gasto público*, atribuciones que lleva a cabo a través de dos vertientes, la primera dirigiendo y coordinando el ámbito de planeación nacional del desarrollo, atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, y la segunda, normando y fiscalizando el ejercicio del gasto público, conforme a lo establecido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde, atento a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV.- (DEROGADA)

V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y

las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría;

X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía;

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV.- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

Ya hemos analizado la fase de planeación - programación del gasto público de la Federación, ahora estudiaremos los principios básicos del ejercicio-ejecución del presupuesto federal, al respecto, los instrumentos jurídicos que regulan esta actividad son: la Constitución Política, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, Ley de Deuda Pública, el Clasificador por Objeto del Gasto, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, y el más importante documento en esta fase, el propio Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio anual de que se trate.

Las reglas constitucionales para la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación son relativamente sencillas y claras:

- El artículo 126 constitucional dispone que:”No podrá hacer pago alguno que no este previsto en el presupuesto o en ley posterior”.

- La excepción a lo anterior esta establecida en el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución, el cual determina que: “No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.”

- Dichas partidas secretas se han “justificado” para que el Ejecutivo Federal pueda tener una pronta disposición de numerario para hacer frente a situaciones que requieran de una atención urgente y eficaz, por lo que dichas partidas no son objeto de desglose ni comprobación.

- El artículo 127 señala que el Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Sin embargo las disposiciones secundarias para el ejercicio del Presupuesto Federal son abundantes y complejas, a continuación se citarán las más relevantes:

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece los principios generales de la aplicación del Presupuesto Federal:

Los responsables de la administración, ejecutores del gasto, serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.

A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestarias, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará por regla general los cobros y los pagos correspondientes al Presupuesto de Egresos.

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

La administración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Quienes efectúen gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que les solicite.

Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

Por su parte el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el D.O.F. el 28 de junio de 2006, señala que:

- El ejercicio del gasto público federal se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas, los que serán elaborados por las entidades y requerirán autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Artículo 32.
- Las entidades coordinadoras de sector cuidarán la congruencia de su calendario financiero, en lo referente a transferencias, con los calendarios de ingreso de sus

entidades coordinadas, a fin de evitar la acumulación innecesaria de disponibilidades. Las entidades coordinadoras de sector deberán remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización a más tardar el quince de noviembre de cada ario, tanto sus calendarios financieros y de metas como los de sus entidades coordinadas. Las entidades no coordinadas sectorialmente deberán enviar directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su autorización, sus respectivos calendarios. Artículo 34.

- El ejercicio del gasto público federal comprenderá el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados. Artículo 39.
- El ejercicio del gasto público federal se desarrollará de acuerdo con las siguientes acciones: I. Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos aprobados; II. Ministraciones de fondos, y III. Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos. Artículo 40.
- Las entidades deberán cuidar bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos aprobados se realicen con sujeción a los siguientes requisitos: I. Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en otros ordenamientos legales; II. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios

financieros autorizados, y III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes. Artículo 44.

- Las adecuaciones presupuestarias comprenderán: I. Las adecuaciones a la estructura programática y financiera de los presupuestos aprobados; y II. Las adecuaciones a los calendarios financieros y de metas autorizados. Artículo 151.
- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las entidades y se fundamentarán en: I. El análisis y evaluación que de las realizaciones financieras y de metas lleven a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias y las entidades; y II. Las situaciones coyunturales, contingentes o extraordinarias que incidan en el desarrollo de los programas. Artículo 152

La ley de Deuda Pública establece que, el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal.- El Ejecutivo federal , al someter al

Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente). Artículos 9 y 10

El Clasificador por Objeto del Gasto, publicado en el D.O.F el 23 de Noviembre de 2000 es un ordenamiento de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para su aplicación en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables, en esta normativa se establecen los capítulos, conceptos y partidas en las que se clasifican las diversas erogaciones del gasto Presupuesto Federal. Cabe mencionar que el Clasificador podrá utilizarse por los Poderes Legislativo y Judicial, así como las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, a efecto de llevar a cabo la integración de sus proyectos de presupuesto de egresos y los registros de las afectaciones de los presupuestos aprobados con el propósito de coadyuvar a la Congruencia y homogeneidad de la información presupuestaria.

En síntesis, el Clasificador por Objeto del Gasto, dispone:

En caso de que los Poderes y personas de derecho público determinen adoptar este Clasificador, éstos podrán formalizar su aplicación a través de sus respectivos órganos competentes, mediante la correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación, incluyendo aquellos capítulos, conceptos y partidas de gasto adicionales que requieran. Artículo 1.

El Clasificador por Objeto del Gasto es el documento que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los

recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Artículo 2.

Para identificar el gasto público por su naturaleza económica, durante el proceso de programación e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como en la etapa del ejercicio, las dependencias y entidades deberán establecer el vínculo, por capítulo, concepto y partida del Clasificador, con el componente de la clave presupuestaria correspondiente a la naturaleza económica, conforme a lo establecido en las normas presupuestarias vigentes y considerando la definición de gasto corriente y gasto de capital señalada en este Clasificador. Artículo 7.

El Clasificador por Objeto del Gasto se integra de una relación de capítulos, conceptos y partidas. Artículo 10.

- 1000 Servicios Personales
- 2000 Materiales y Suministros
- 3000 Servicios generales
- 4000 Subsidios y Transferencias
- 5000 Bienes muebles e inmuebles
- 6000 Obras Públicas
- 7000 Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras
- 8000 Participaciones de ingresos, aportaciones federales y gasto reasignado
- 9000 Deuda pública, pasivo circulante y otros

Los diferentes capítulos del Clasificador agrupan diversas asignaciones y conceptos.

1000 Servicios Personales. Agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades. Incluye las prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social y de seguros de vida, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales, así como las provisiones para cubrir las medidas de incremento en percepciones, prestaciones económicas, creación de plazas, en su caso, y demás medidas salariales y económicas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos.

2000 Materiales y Suministros. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público. Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y, en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los programas públicos que deban registrarse en el activo circulante de las dependencias y entidades. Incluye las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del Sector Público.

3000 Servicios generales. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, de energía eléctrica, agua, de telecomunicaciones, y conducción de señales analógicas y digitales; contrataciones integrales de servicios básicos; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios comercial, bancario, financiero, contratación de servicios con terceros y gastos inherentes; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; y servicios de impresión, publicación, difusión, información y comunicación social, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas; los servicios integrales en pasajes y viáticos a nivel nacional o internacional y los gastos de servidores públicos de mando en el ejercicio de sus funciones; las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia; así como las asignaciones para cubrir pagos por participaciones en órganos de gobierno.

4000 Subsidios y Transferencias. Agrupa las asignaciones que el Gobierno Federal destina en forma directa o indirecta, mediante el

otorgamiento de subsidios aprobados en el Presupuesto de Egresos, a los sectores social y privado, a fideicomisos privados y estatales y a las entidades federativas como parte de la política económica de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. Asimismo, agrupa las asignaciones de los recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos de las dependencias por concepto de transferencias que reciben las entidades apoyadas y los órganos administrativos desconcentrados como ingresos destinados a cubrir parcial o totalmente los programas y actividades previstos en sus presupuestos.

5000 Bienes muebles e inmuebles. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles incluidos los contratados mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105 Instalaciones y obras de construcción especializada.

6000 Obras Públicas. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios que las dependencias y entidades contraten con personas físicas o morales, necesarios para construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como el costo derivado de la realización de obras públicas por administración directa. Incluye todo tipo de adquisiciones de bienes y servicios relacionados con la obra pública, necesarios para su construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, entre otros, así como las asignaciones para realizar estudios y proyectos de preinversión.

7000 Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras. Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que las dependencias y entidades llevan a cabo con fines de fomento productivo o de regulación crediticia y monetaria mediante la adquisición de toda clase de valores y la concesión de créditos en general. Asimismo, agrupa el importe de las erogaciones comprendidas en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, y las erogaciones especiales que por su carácter de imprevisibles no pueden ser identificadas conforme a las dimensiones funcional programática y económica del gasto. También agrupa las diversas erogaciones derivadas del cumplimiento de obligaciones del Estado para otorgar apoyos o ayudas extraordinarias a los sectores social y privado. Dentro de este capítulo se registrarán las diversas erogaciones recuperables por cuenta de terceros que en forma

compensada realizan las entidades en sus flujos de efectivo, así como el pago de utilidades en las empresas de participación estatal. Comprende el registro de las asignaciones para el pago a pensionistas y jubilados que cubren los institutos de seguridad social, conforme al régimen establecido por disposición legal, los pagos adicionales que por dichos conceptos realicen las entidades, conforme a compromisos contractuales o de ley, tales como: los pagos de sumas aseguradas y las prestaciones económicas distintas de pensiones y jubilaciones, entre otras. Asimismo, incluye las asignaciones correspondientes a aportaciones a fideicomisos públicos y mandatos públicos.

8000 Participaciones de ingresos, Aportaciones Federales, Aportaciones y Gasto Reasignado. Agrupa el importe de los recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir las participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y sus municipios, así como las asignaciones destinadas a cubrir las aportaciones federales a favor de las entidades federativas y las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deba cubrir la Federación, para el sostenimiento de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.

9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante y otros. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión, así como los derivados de coberturas, proyectos de infraestructura de largo plazo y arrendamientos financieros especiales. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores o pasivo circulante de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados, conforme a los reportes a que se refiere el artículo 28 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. En este capítulo, las entidades deberán incluir las provisiones para cubrir el costo financiero de sus pasivos. Incluye los apoyos financieros del Gobierno Federal, destinados al saneamiento del sistema financiero nacional, así como a los ahorradores y deudores de la banca.

Otro de los principales documentos jurídicos que establecen las reglas generales sobre la ejecución del Presupuesto Federal lo es el Manual de Normas Presupuestarias para la administración pública federal, publicado en el D.O.F. el 3 de Septiembre de 2002. Sus normas rectoras son las siguientes:

En este manual se fijan las reglas para realizar transferencias (las asignaciones previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades apoyadas presupuestariamente bajo su coordinación sectorial, así como a los órganos administrativos desconcentrados de las dependencias, para cubrir los gastos de operación, de capital y aquellos de supervisión de subsidios en programas aprobados) y, adecuaciones presupuestarias (traspasos de recursos y movimientos que se realizan durante el ejercicio fiscal a las estructuras funcional-programática, administrativa, económica, a los calendarios de presupuesto, así como a las ampliaciones y reducciones líquidas al mismo, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y sus metas a cargo de las dependencias y entidades. Serán adecuaciones presupuestarias externas aquéllas que requieran autorización de la Secretaría e internas las que no la requieran)

Se regula la figura de los programas y proyectos de inversión, entendidos éstos como los conjuntos de obras y acciones necesarias para la creación, ampliación, modificación, mantenimiento o conservación de activos fijos que se prevean como uno o más proyectos de inversión o como el gasto de capital asociado a un proyecto de innovación o a un proceso general, de las dependencias y entidades.

En el ejercicio de sus presupuestos, los titulares de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, a través de los Oficiales Mayores, Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto o sus equivalentes, así como los servidores públicos que conforme a las atribuciones que les confiera el Reglamento Interior respectivo o instrumento jurídico

equivalente, sean competentes para ejercer recursos públicos, serán responsables de: artículo 5.

I. Cumplir las disposiciones aplicables en materia presupuestaria;

II. Apegarse al presupuesto modificado autorizado, llevando un estricto control del mismo;

III. Efectuar sus erogaciones conforme a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria establecidas en el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones;

IV. Abstenerse de contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como celebrar contratos, otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, o cualquier otro acto de naturaleza análoga, que impliquen un gasto o contraer obligaciones futuras, si para ello no cuentan con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V. Ejecutar el gasto con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador;

VII. Cumplir con las contribuciones, incluyendo las de seguridad social; obligaciones fiscales federales, estatales y municipales;

VIII. Enterar a la Tesorería, en un plazo no mayor a 10 días naturales posteriores al cierre del mes que corresponda, el importe total que se reciba por los recursos fiscales federales invertidos en cualquier tipo de cuenta que genere rendimientos financieros, conforme a las disposiciones que para tal efecto emita la Tesorería;

IX. Identificar el gasto de capital y el gasto asociado a éste, en programas y proyectos de inversión que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas con base en indicadores de resultados;

X. Solicitar el registro de todos sus programas y proyectos de inversión, incluyendo los de infraestructura productiva de largo plazo, en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión;

XI. Que los programas y proyectos de inversión que realicen las dependencias y entidades cuenten con el análisis costo y beneficio que demuestre que generarán beneficios netos;

XII. Que previo a la publicación de la convocatoria de licitación, los programas y proyectos de inversión cuenten con la autorización correspondiente;

XIII. Que no se rebase el monto de inversión autorizado para cada programa y proyecto de inversión y que se sujeten a los demás términos y condiciones autorizados;

XIV. Asegurar que las adecuaciones presupuestarias cuenten con presupuesto disponible en las claves presupuestarias por modificar, y

XVI. Cumplir, conforme a los plazos y términos previstos en las disposiciones aplicables, con los requerimientos de información presupuestaria y financiera que solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;"

Los pagos con cargo al Presupuesto de Egresos se realizarán por las dependencias a través de la Tesorería o los bancos corresponsales autorizados por la misma. Los pagos que realicen las entidades se efectuarán por conducto de sus propias tesorerías, llevando los registros presupuestarios correspondientes en sus respectivos flujos de efectivo. Artículo 7.

Las dependencias y entidades observarán durante el proceso presupuestario lo siguiente. Artículo 10.

I. La integración del proyecto de Presupuesto de Egresos se llevará a cabo a nivel de concepto de gasto, los cuales se integrarán a nivel de partida;

III. La comunicación del presupuesto aprobado que realicen las Oficinas Mayores o equivalentes, a través de las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto o equivalentes, a las unidades responsables de las dependencias, se llevará a cabo a nivel de concepto de gasto, salvo en los casos previstos en la fracción I de este artículo, los cuales serán a nivel de partida.

IV. El ejercicio del presupuesto modificado autorizado se deberá registrar a nivel de partida.

Otro aspecto importante para efectos del ejercicio del gasto público es el relativo a la existencia de entidades de control presupuestario directo e indirecto, acorde a lo establecido por el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal³⁶, y las Entidades no apoyadas presupuestariamente acorde

³⁶ Entidades de control presupuestario directo: aquellas cuyos ingresos y egresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; Entidades de control presupuestario indirecto: las que sus ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación ni el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban del Presupuesto de Egresos de la Federación.

a lo previsto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación³⁷.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Ahora, veamos como el principal instrumento de política de ejercicio del gasto público, que es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, establece los principios básicos para la aplicación de recursos a los tres niveles de gobierno, tomemos como referencia al Decreto de Presupuesto del año 2004. Este Decreto se estructura en Cuatro Títulos (De las asignaciones del presupuesto de egresos de la Federación; Del Federalismo; Del ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria; De la información, transparencia y Evaluación), compuestos por diversos Capítulos, cuyas principales disposiciones se mencionan a continuación:

Para efectos de ejercicio del gasto, el Presupuesto de Egresos distingue en: artículo 2

Presupuesto aprobado: las asignaciones presupuestarias anuales comprendidas en el Presupuesto de Egresos a nivel de clave presupuestaria en el caso de los ramos autónomos, administrativos y generales, y a nivel de los rubros de gasto que aparecen en los flujos de efectivo para las entidades;

Presupuesto modificado autorizado: la asignación presupuestaria para cada una de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada

Presupuesto comprometido: las reservas de recursos que constituyen las dependencias y entidades con cargo a su presupuesto modificado autorizado y con base en el calendario de presupuesto, para atender los compromisos derivados de la celebración de contratos, convenios, pedidos o cualquier figura análoga que signifique una obligación de pago;

³⁷ Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de 2004, entidades a que no reciben transferencias ni subsidios con cargo al Presupuesto.

Presupuesto devengado: al reconocimiento de pasivos a favor de terceros por parte de las dependencias o entidades, determinado por el acto de recibir y/o aceptar a satisfacción los bienes, servicios, contraprestaciones adquiridas o avance por trabajos ejecutados en obras públicas, conforme al contrato correspondiente.

Presupuesto disponible: el saldo del presupuesto modificado autorizado al que pueden acceder las dependencias y entidades para la celebración de compromisos;

Presupuesto regularizable: las erogaciones que con cargo al presupuesto modificado autorizado implican una erogación en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro de gasto, incluyendo las percepciones, prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales;

Título Primero: “De las asignaciones del presupuesto de egresos de la Federación”

En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto. Los titulares de las dependencias y de sus órganos administrativos desconcentrados, los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, así como los servidores públicos de las dependencias y entidades facultados para ejercer recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de que se cumplan las disposiciones para el ejercicio del gasto público federal

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen. Artículo 1

Se establece una terminología presupuestaria, entre otros, conceptos:

Eficiencia en el ejercicio del gasto público: ejercicio del presupuesto en tiempo y forma, en los términos del presente Decreto y el calendario que emita la Secretaría;

Eficacia en la aplicación de los recursos públicos: lograr en el ejercicio presupuestario el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores en los términos de las disposiciones aplicables.

Gasto neto total: totalidad de las erogaciones aprobadas en este Presupuesto, correspondientes al Gobierno Federal y a las entidades

Gasto no programable: erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las entidades incluidas en el Anexo 1.D. de este Decreto;

Gasto programable: erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones correspondientes a los ramos autónomos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes a los ramos generales 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y 39 Programas de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas; así como aquéllas que efectúan las entidades incluidas en el Anexo 1.D. de este Decreto, sin incluir el costo financiero de éstas;

Informes trimestrales: los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que el Ejecutivo Federal presenta trimestralmente al H. Congreso de la Unión;

Ramos administrativos: a los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en este Presupuesto, a las dependencias; a la Presidencia de la República; a la Procuraduría General de la República; a los tribunales administrativos, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

Ramos autónomos: a los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en este Presupuesto a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes públicos federales;

Calendario financiero autorizado y de metas aprobado, sin cumplir las metas contenidas en los programas;

Subsidios: a las asignaciones de recursos federales previstas en este Decreto que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas, para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado. Asimismo, a los recursos federales que el Gobierno

Federal otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyos económicos no recuperables, y

La Secretaría estará facultada para interpretar las disposiciones del presente Decreto para efectos administrativos y, de conformidad con éstas, establecer para las dependencias y entidades, con la participación de la Función Pública en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con el objeto de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia, control y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos. Las recomendaciones que emita la Secretaría sobre estas medidas, las hará del conocimiento de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes públicos federales.
Artículo 2

El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de \$1,650,505,100,000.00, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se distribuye conforme a lo siguiente: artículo 3

A: RAMOS AUTÓNOMOS		30,936,436,485
Gasto Programable		
01	Poder Legislativo	5,438,986,606
	Cámara de Senadores	1,659,163,606
	Cámara de Diputados	3,165,941,000
	Auditoría Superior de la Federación	613,882,000
03	Poder Judicial	19,400,049,908
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	2,206,313,904
	Consejo de la Judicatura Federal	16,281,202,004
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	912,534,000
22	Instituto Federal Electoral	5,468,294,995
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	629,104,976

B: RAMOS ADMINISTRATIVOS		352,541,613,942
Gasto Programable		
02	Presidencia de la República	1,645,331,320
04	Gobernación	3,818,018,310
05	Relaciones Exteriores	3,424,050,360
06	Hacienda y Crédito Público	23,620,151,310
07	Defensa Nacional	23,332,790,200
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	36,373,348,993
09	Comunicaciones y Transportes	22,746,439,540
10	Economía	5,379,959,878
11	Educación Pública	113,414,103,990
12	Salud	20,973,045,416
13	Marina	8,488,209,330
14	Trabajo y Previsión Social	3,327,845,990
15	Reforma Agraria	2,806,120,470
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	16,008,172,920
17	Procuraduría General de la República	7,256,508,790
18	Energía	20,587,254,080

20	Desarrollo Social	21,098,544,310
21	Turismo	1,230,202,790
27	Función Pública	1,417,369,870
31	Tribunales Agrarios	574,040,080
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	783,589,490
36	Seguridad Pública	6,462,687,360
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	67,852,790
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,705,976,355
C: RAMOS GENERALES		878,831,014,959
Gasto Programable		
19	Aportaciones a Seguridad Social	127,265,200,000
23	Provisiones Salariales y Económicas	16,719,005,769
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	29,762,350,670
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	251,201,397,358
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	17,000,000,000
Gasto No Programable		
24	Deuda Pública	145,860,120,362
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	242,281,000,000
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	10,711,800,000
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	38,030,140,800
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO		537,013,731,854
Gasto Programable		
GY N	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	55,203,300,000
GY R	Instituto Mexicano del Seguro Social	184,381,400,000
TO Q	Comisión Federal de Electricidad	133,625,200,000
T10	Luz y Fuerza del Centro	20,434,500,000
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	113,351,300,000
Gasto No Programable		
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:		30,018,031,854
TO Q	Comisión Federal de Electricidad	6,371,450,753
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	23,646,581,101
Resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto de la Administración Pública Federal Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos de las entidades a que se refiere el Anexo 1.D		148,817,697,240
GASTO NETO TOTAL		1,650,505,100,000

Título Segundo: "Del Federalismo"

El ejercicio de recursos públicos federales por parte de las entidades federativas deberá comprobarse en los términos de las disposiciones aplicables. Las dependencias y entidades deberán acordar con las entidades federativas, la obligación de estas últimas de entregarles la relación de los gastos efectuados con base en los respectivos documentos comprobatorios del gasto.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Función Pública, previamente a la entrega de los recursos públicos federales, deberá acordar con las secretarías de contraloría o sus equivalentes de las entidades federativas, el establecimiento por parte de éstas de cuentas bancarias específicas que identifiquen los recursos públicos federales, así como de mecanismos de supervisión y control para la comprobación del ejercicio de los recursos. a efecto de garantizar que se apliquen con eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 10

Las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios, podrán reasignar recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales. Artículo 14.

Título Tercero: “Del ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria”

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán sujetarse a los montos autorizados en este Presupuesto para sus respectivos programas, salvo que se autoricen adecuaciones presupuestarias. Todos los recursos económicos que recauden u obtengan por cualquier concepto las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, deberán ser concentrados en la Tesorería de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables. Artículo 15.

El Ejecutivo Federal autorizará, en su caso, las adecuaciones presupuestarias de las dependencias y entidades, en los términos de las disposiciones aplicables. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, a través de sus órganos competentes, podrán autorizar adecuaciones a sus respectivos presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo. Dichas adecuaciones deberán ser informadas al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, para efectos de la integración de los informes trimestrales, así como del Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Artículo 16

Las dependencias y entidades solamente podrán celebrar contratos; otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, o realizar cualquier otro acto de naturaleza análoga; que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras, si para ello cuentan con la autorización previa de la Secretaría y, en su caso, del órgano de gobierno, en los términos de las disposiciones aplicables. Los Poderes

Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, podrán autorizar la celebración de contratos multianuales de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, siempre que esto represente mejores términos y condiciones respecto a la celebración de dichos contratos por un solo ejercicio fiscal, y en el entendido de que el pago de los compromisos de los años subsecuentes quedará sujeto a la disponibilidad presupuestaria que autorice la Cámara. Artículo 18.

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario, la Secretaría deberá reasignar dichos recursos a los programas de desarrollo social y de inversión en infraestructura aprobados en este Presupuesto. Artículo 19.

Las erogaciones previstas en este Presupuesto que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 15 de febrero, un reporte detallado de los recursos que se encuentran devengados y aquéllos no devengados al 31 de diciembre. El Ejecutivo Federal informará a la Cámara de los montos presupuestarios no devengados a que se refiere este artículo, y su aplicación, al presentar la Cuenta Pública correspondiente al año 2004. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y las entidades apoyadas presupuestariamente, que por cualquier motivo al término del ejercicio fiscal conserven recursos previstos en este Presupuesto y, en su caso, los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio. Artículo 27.

Se integra un nuevo capítulo denominado: “De la Administración por Resultados de los Recursos Públicos”, en el que se establecen disposiciones tales como: Los responsables de la administración en los Poderes Legislativo y Judicial, los titulares de los entes públicos federales y de las dependencias, así como los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, así como en las demás disposiciones aplicables. Artículo 28.

En el capítulo correlativo a “Las Disposiciones de Racionalidad y Austeridad Presupuestaria” se indica que, como parte de las medidas de austeridad a las que el Ejecutivo Federal estará obligado, las dependencias y entidades deberán cumplir las siguientes medidas de racionalidad y eficiencia en el presente ejercicio fiscal, entre otras, establecer un programa especial de reducción de costos y compactación de estructuras administrativas; establecer sistemas uniformes automatizados de control de gestión, los cuales agilicen los trámites gubernamentales; establecer cuotas homogéneas para uso

de telefonía celular con base anual. Quedarán a cargo de los usuarios los gastos excedentes a las cuotas establecidas; establecer cuotas homogéneas para gastos de alimentación fuera de las instalaciones de las dependencias y entidades, así como de viáticos y pasajes, que sean estrictamente necesarios por el desempeño de las funciones de los servidores públicos; centralizar la operación de almacenes; que las contrataciones de asesorías, estudios e investigaciones deberán reducirse al mínimo indispensable y sujetarse a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y las demás disposiciones aplicables; las dependencias y entidades sólo podrán aportar cuotas a organismos internacionales, cuando las mismas se encuentren previstas en sus presupuestos autorizados; las dependencias y entidades no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas. Artículo 30.

En lo relativo a servicios personales se determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias y con sujeción a este Presupuesto, emitirán el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias. Los límites de percepción ordinaria neta mensual autorizados para los funcionarios públicos y personal de enlace de las dependencias y entidades. Ningún servidor público de las dependencias y entidades podrá recibir una percepción ordinaria neta mensual superior a la del Presidente de la República. Artículo 40.

En lo que respecta a las Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con éstas, que podrán realizar las dependencias y entidades, serán los señalados en el propio Decreto. Proyectos de Inversión; las dependencias y entidades podrán ejercer los montos para programas y proyectos de inversión autorizados en este Presupuesto, cuando en los términos de las disposiciones emitidas por la Secretaría, se haya cumplido con la obligación de presentar el análisis costo y beneficio de los mismos en el que se muestre que son susceptibles de generar beneficios netos para la sociedad, y se encuentren registrados en la cartera de programas y proyectos de inversión que integra la Secretaría. Artículo 48.

Otorgamiento de subsidios; los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad. Artículo 53.

Título Cuarto: *“Del ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria”*

En un nuevo capítulo denominado “De la Información, Transparencia Y Evaluación” se indica que los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán cumplir las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 65.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del Presupuesto en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública. Las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados con base en indicadores de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de las entidades coordinadas. Los órganos internos de control de los Poderes Legislativo y Judicial, de los entes públicos federales, así como de las dependencias y entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables, establecerán sistemas de evaluación con el fin de identificar la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina, así como para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Decreto. Para tal efecto, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan conforme a las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las sanciones penales que determinen las autoridades competentes. Tratándose de las dependencias y entidades, la Función Pública pondrá en conocimiento de tales hechos a la Auditoría Superior de la Federación, en los términos de la colaboración que establecen las disposiciones aplicables. El seguimiento y la evaluación del ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, se realizará con base en un sistema de medición de resultados en el ámbito local. Artículo 69.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán enviar a la Cámara, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar el 14 de noviembre, los resultados de las evaluaciones a que se refiere el artículo anterior, para que sean considerados en el proceso de análisis y aprobación de las erogaciones correspondientes al Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Con el objeto de avanzar con tiempo suficiente en la elaboración del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, la Secretaría deberá acordar en reuniones de trabajo con las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, los términos del contenido y presentación de la información a incluir en los documentos que conforman dicho Proyecto. Artículo 70.

El Ejecutivo Federal incluirá una evaluación del impacto presupuestario en las iniciativas de ley o decreto que presente a la

consideración del Congreso de la Unión. Para tal efecto, las dependencias y entidades que elaboren los anteproyectos respectivos deberán realizar una evaluación del impacto presupuestario de los mismos, y someter ésta al dictamen de la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas en los términos de las disposiciones aplicables. Los diputados y senadores, así como las legislaturas locales, procurarán incluir una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presenten en el Congreso de la Unión. Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes correspondientes, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas, para lo cual solicitarán la opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre el proyecto de dictamen correspondiente. Artículo 71.

Las principales observaciones generales de las disposiciones generales en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005³⁸, aprobado por la Cámara de Diputados en comparación al Decreto de Presupuesto del año 2004, se mencionan a continuación:

El Decreto 2004, contiene un Título menos que el Decreto 2005, la diferencia radica en el Título adicional para el ejercicio fiscal 2005 denominado, “ De las Disposiciones para el siguiente ejercicio fiscal”, el cual establece normas relativas a la preparación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

En lo que se refiere a capítulos, el Decreto 2004 contiene el mismo número de capítulos que el Decreto de 2005, sin embargo presentan algunas diferencias cualitativas, mismas que corresponden a disposiciones relativas al Título de las Asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Título del Federalismo y Desarrollo Regional. Al primero concierne al capítulo III denominado “ Del uso del

³⁸ La razón por la que se aborda el análisis del Decreto de Egresos de la Federación de 2005 en esta investigación se debe a que es precisamente en el año de 2005 el PEF alcanza un alto grado de desarrollo y depuración, desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, de manera tal que marca un parte aguas en comparación al resto de los Decretos de Presupuesto de los años anteriores. Los Decretos de Presupuestos de Egresos y Ley de Ingresos de los años 2005, 2006, 2007, se han elaborado bajo la misma estructura.

Patrimonio Petrolero de la Nación, el cual no aparece como capítulo en el Decreto 2004, pero cuyas disposiciones están contenidas en el artículo 4 y contiene disposiciones relativas al régimen de PEMEX en el Decreto 2005. En lo que se refiere al segundo, este capítulo se contiene en el Decreto 2004 con una denominación que solo se refiere al Federalismo, en tanto que el Decreto 2005 se modifica para incluir al Desarrollo Regional, considerando un capítulo menos que el Decreto 2004, ya que se juntan las disposiciones de Aportaciones Federales para Estados y Municipios.

Por lo que se refiere al Título de Información, Transparencia y Evaluación, el Decreto 2005 contiene solo dos capítulos, en tanto que el Decreto 2004 considera tres capítulos; la diferencia radica en la integración que hacen los Diputados de los capítulos relativos a la Evaluación del Impacto Presupuestario en un solo capítulo en el Decreto 2005, con la denominación “De la Evaluación del Impacto Presupuestario”.

Por otra parte, existe un capítulo único correspondiente al Título Quinto, relativo a las disposiciones para la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2006, mismo que no existía en el Decreto 2004.

Existe una diferencia de diez artículos, de los cuales, dos corresponden a los capítulos referenciados anteriormente y el resto que corresponde a disposiciones antes contenidas en el Título Tercero relativo al ejercicio por resultados del Gasto Público y la Disciplina Presupuestaria, que fueron omitidos o agregados en otro artículo en el Decreto de 2005.

Finalmente, en lo que respecta al apartado de artículos transitorios, el Decreto 2005 contiene 42 disposiciones y el decreto 2005 contiene 42 disposiciones y el Decreto 2004 presenta 23; en tanto que en los anexos, el Decreto 2004 presenta 3 menos que el Decreto 2005.

El Decreto 2005 considera un Gasto Neto Total de \$1,818,441,700,000.00, lo cual representa un crecimiento real de 5.94% con respecto a la cifra aprobada para el ejercicio fiscal de 2004.

La distribución del presupuesto 2005 fue la siguiente: para los Poderes Legislativo y Judicial es de \$27,393 millones de pesos, lo cual representa el 1.51% del Gasto Neto Total para 2005, esta asignación presenta un crecimiento real del 6.04% respecto al presupuesto del 2004. Na asignación al Poder Legislativo observa un crecimiento de 12.36% en términos reales, en tanto que el Poder Judicial presenta un crecimiento real de 4.27% en términos reales. Los Entes Públicos Federales presentan una asignación de 7,106 millones de pesos para 2005 en el Dictamen de presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Esta cifra representa el 0.39% del Gasto Neto total para el citado ejercicio fiscal, representando un crecimiento del 12.06% en términos reales con respecto al importe asignado en 2004. Cabe señalar que las asignaciones al IFE y ala CNDH crecen en términos reales un 12.50 % y 8.23% respectivamente. Los ramos administrativos están integrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo, a las cuales les fue asignado un importe de 432, 567 millones de pesos, 80,025 millones de pesos más que en 2004, aumento que en términos reales equivale a un 17.98 %. La comparación de los recursos asignados en un año y otro respecto del Gasto Neto Total (GNT), muestra que paso del 21.36% en 2004 a 23.76% en 2005. Finalmente a las Entidades les fue asignado un importe de 570 millones de pesos,

lo cual representa el 31.85% del GNT para 2005. Estas asignaciones presupuestarias presentan un incremento del 2.86% en términos reales, respecto de los presupuestado en 2004.

II.4.3 Recursos Materiales

Para llevar a cabo sus atribuciones, el Poder Ejecutivo Federal realiza un sinnúmero de relaciones comerciales de carácter contractual con los particulares para la adquisición de bienes y la recepción de servicios de diversa índole, así como la realización de obras públicas y servicios relacionados con éstas.

Todas aquellas prestaciones de bienes o de servicios que el Estado contrate con los particulares deben de sujetarse a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto constitucional establece que las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Gobierno Federal se llevará a cabo en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes a fin de acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

ARTÍCULO 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre

cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Al abordar el concepto Estado, el artículo 134 constitucional incluye a los tres órganos primarios constitucionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este apartado estudiaremos la regulación en cuanto a la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, de ello se ocupa la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y modificadas por reformas aprobadas por el Poder Legislativo el 14 de abril de 2005.

A continuación realizaremos un análisis conciso de las principales disposiciones de esta Norma:

Su objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República. Artículo 1.

Entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, que regula esta Ley quedan comprendidos: Artículo 3.

- I. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;
- II. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras;
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;
- V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;
- VI. La contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles;
- VII. La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y
- VIII. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales.

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta Ley. Artículo 7.

Se establecen los procedimientos bajo los cuales las dependencias y entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, que son: Licitación pública, como procedimiento general y sus excepciones: Invitación a cuando menos tres personas, o Adjudicación directa, regulándose los requisitos y

condiciones para los participantes, tiempo, lugar de entrega, forma, tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías.. Artículo 26.

Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán, entre otras, las siguientes funciones: Artículo 22.

Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de esta Ley, salvo en los casos de las fracciones II, I y XII del propio precepto. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades;

Proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, informándolo al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades y posteriormente, en su caso, someterlo a su consideración para su inclusión en las ya emitidas;

IV. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados como excepción a licitación pública y, los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios;

V. derogada

VI. Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios;

VIII. derogada

Se establecen los requisitos que deben contener las convocatorias (que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación) y las bases.

El proceso de contratación, en términos generales, se integra de las siguientes fases: (i) una convocatoria pública (o una invitación, en caso de excepción a licitación pública), (ii) la elaboración de bases, (iii) una junta de aclaraciones, (iii) la entrega de proposiciones (técnica y económica) por los participantes y su consecuente evaluación, (iv) el fallo de la licitación, su adjudicación y (v) la formalización del pedido o contrato respectivo.

Las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las propuestas (técnicas y/o económicas) presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y expedirán una segunda convocatoria. También podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad para adquirir o arrendar los bienes o contratar la prestación de los servicios, y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad. Artículo 38.

Las licitaciones públicas podrán ser: Artículo 28

I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir o arrendar sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, deduciendo los costos de promoción de ventas, comercialización, regalías, embarque y gastos financieros. La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, establecerán los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Tratándose de la contratación de servicios; cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes

que se incluyan, en su caso, cumplan con los requisitos de contenido nacional señalados en el párrafo anterior.

II. Internacionales bajo la cobertura de tratados, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados, en cuyo caso, sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio, el cual contenga disposiciones en materia de compras del sector público que lo permitan o se refiera a bienes y servicios, de origen nacional o de dichos países, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general, emitidas por la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública.

III. Internacionales abiertas, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando:

a) Previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales o de países con los que se tenga un tratado de libre comercio con un capítulo de compras de gobierno, respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;

b) Habiéndose realizado una de carácter nacional o internacional bajo la cobertura de tratados, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refieren las fracciones I ó II de este artículo, o

c) Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En este tipo de licitaciones la Secretaría de Economía, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, determinará los casos en que los participantes deban manifestar ante la convocante que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios.

La Secretaría de Economía emitirá lineamientos y autorizará a organismos de certificación o unidades técnicas especializadas, públicas o privadas, a fin de que éstas, a solicitud del órgano interno de control correspondiente o de un particular, realicen las visitas para verificar que los bienes cumplan con los requisitos señalados en las fracciones I y II, reportando los resultados al órgano interno de control respectivo. Los gastos que se deriven de la visita mencionada correrán a cargo de quién lo solicite.

Cuando en una licitación de servicios se incluya el suministro de bienes y el valor de éstos sea igual o superior al cincuenta por ciento

del valor total de su contratación, siempre se considerará como adquisición de bienes.

Para determinar la conveniencia de precio de los bienes o servicios, se considerará un margen hasta del diez por ciento a favor del precio más bajo prevaleciente en el mercado nacional, en igualdad de condiciones, respecto de los precios de bienes o servicios de procedencia extranjera que resulten de la investigación.

Las dependencias y entidades, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de excepción (invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa), ya sea que el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen, o cuando se presenten alguna de las hipótesis siguientes: Artículos 41 y 42

I. Por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación

pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador.

VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;

VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación. Si la materia de los servicios se refiriese a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa;

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del servicio de tesorería de la Federación, y

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.

Respecto a la celebración de contratos o pedidos (fijos o abiertos) de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la Ley regula :

Su contenido mínimo. Artículo 45.

I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;

II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;

III. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;

IV. La fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega;

V. Porcentaje, número y fechas o plazos de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;

VI. Forma, términos y porcentaje para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;

VII. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios;

VIII. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajuste;

IX. Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios, por causas imputables a los proveedores;

X. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto del contrato, incluyendo en su caso la marca y modelo de los bienes, en términos de las disposiciones legales aplicables, y

XI. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos de autor u otros derechos exclusivos, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la Federación o de la entidad, según corresponda.

XII. Los demás aspectos y requisitos previstos en las bases e invitaciones, así como los relativos al tipo de contrato de que se trate.

Las garantías que deben dar los proveedores por los anticipos que, en su caso, reciban y, el cumplimiento de los contratos. Artículo 48.

Prohibiciones a celebrar contratos con proveedores que tengan conflicto de interés con los servidores públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación; aquellos proveedores que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años; los que se encuentren inhabilitados por resolución de la Contraloría; los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia dependencia o entidad, siempre y cuando éstas hayan resultado gravemente perjudicadas; entre otras situaciones similares.

El establecimiento de penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio

Se regula el procedimiento de rescisión

La Contraloría, en el ejercicio de sus facultades, podrá verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables, para tales efectos podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades, así como verificar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación. Los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Contraloría con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción, además inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, al licitante o proveedor. Artículos 57, 58, 59 y 60.

Se establece la instancia de la Inconformidad para los proveedores bajo los principios siguientes: Artículo 65. Las personas interesadas podrán inconformarse ante la Contraloría por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley. La Contraloría realizará las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta Ley. Durante la investigación de los hechos, la Contraloría podrá suspender el procedimiento de contratación. Cuando sea el inconforme quien solicite la suspensión, éste deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que fije la Contraloría, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida; sin embargo, el tercero perjudicado

podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión. La resolución que emita la Contraloría tendrá por consecuencia:

- I. La nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley;
- II. La nulidad total del procedimiento, o
- III. La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad.

En contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, se podrá interponer el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes. Artículos 68, 69 y 70.

Se prevé el Procedimiento de Conciliación; los proveedores podrán presentar quejas ante la Contraloría, con motivo del incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las dependencias y entidades. En todo caso, el procedimiento de conciliación deberá agotarse en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la primera sesión. En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente. Artículos 71, 72 y 73.

El otro ordenamiento rector en la administración de recursos materiales es la *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y, cuyo objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios

relacionados con las mismas. Esta Ley se estructura bajo los mismos principios, requisitos, elementos y proceso de contratación que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con las peculiaridades que se mencionan a continuación:

Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Y como servicios relacionados con las mismas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Artículos 3 y 4.

- Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por (i) contrato o por (ii) administración directa. En el caso de que se realice por contrato, los procedimientos serán los mismos que en materia de adquisiciones y servicios (Licitación pública como regla general y sus excepciones invitación a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa). Las licitaciones podrán ser nacionales o internacionales y el proceso de contratación se realiza bajo las mismas fases que en adquisiciones.

- Los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas podrán ser de tres tipos: Artículo 45.
 - I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado;

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.

III. Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado.

- En cuanto a la ejecución de los trabajos, las dependencias y entidades establecerán la residencia de obra con anterioridad a la iniciación de las mismas, la cual deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. La residencia de obra deberá estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos. Artículo 53.
- Las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes. En caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros. Artículos 54 y 55.

Se norma un procedimiento de ajuste de costos.

- A la conclusión de las obras públicas, las dependencias y las entidades, deberán registrar en las oficinas de Catastro y del Registro Público de la Propiedad de las entidades federativas, los títulos de propiedad correspondientes de aquellos inmuebles que se hayan adquirido con motivo de la construcción de las obras públicas, y en su caso deberán remitir a la Contraloría los títulos de propiedad para su inscripción en el Registro Público

de la Propiedad Federal y su inclusión en el Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación. Concluidos los trabajos, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en los mismos, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable. Artículos 65 y 66.

Las dependencias y entidades podrán realizar trabajos por administración directa (bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten), siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico, y podrán, Artículo 70:

- I. Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;
- II. Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario;
- III. Utilizar preferentemente los materiales de la región, y
- IV. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran.

II.5.- Instrumentos de control.

En el apartado número II.2 de esta tesis, denominado “Organización Administrativa” se hizo mención y análisis respecto a la estructura y órganos que dispone el Poder Ejecutivo Federal para la realización de las diversas acciones gubernamentales, prestación de servicios públicos y tareas administrativas.

Atento a lo dispuesto en la LFPyRH, artículo 6, el control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto. El control y la evaluación del gasto correspondiente a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes autónomos, competará a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.

La vigilancia del ejercicio, comprobación y evaluación del ejercicio del gasto público federal que realiza el Ejecutivo Federal se lleva a cabo a través de dos dependencias globalizadoras que son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, que en conjunto realizan funciones de inspección, evaluación, control y vigilancia del ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades.

Como ya hemos señalado en este Capítulo, las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dirigen a la planeación, programación y presupuestación del gasto público, atento a las atribuciones que le confiere el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, funciones que lleva a cabo en dos vertientes, la primera respecto a la dirección y coordinación del ámbito de planeación nacional del desarrollo, atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, y la segunda, en el ámbito presupuestario la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

El control presupuestario en las dependencias y entidades se sujetará a las políticas y disposiciones generales que determine la Secretaría. Las dependencias y entidades, con base en dichas políticas y disposiciones, realizarán las siguientes acciones:

I. Los titulares de las dependencias y entidades vigilarán la forma en que las estrategias básicas y los objetivos de control presupuestario sean conducidas y alcanzados. Asimismo, deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán y se responsabilizarán de la implantación de las medidas preventivas y correctivas a que hubiere lugar;

II. Los subsecretarios y oficiales mayores o equivalentes de las dependencias, así como los directores generales o equivalentes de las entidades, encargados de la administración interna, definirán las medidas de implementación de control presupuestario que fueren necesarias; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias detectadas y presentarán a la Secretaría y a la Cámara de Diputados informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento, y

III. Los servidores públicos responsables del sistema que controle las operaciones presupuestarias en la dependencia o entidad correspondiente, responderán dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos establecerán sistemas de control presupuestario, observando en lo conducente lo dispuesto en las fracciones anteriores.”³⁹

Por ello, la verdadera tarea de supervisión, revisión y control le compete a la Secretaría de la Función Pública, a la que corresponde en términos del numeral 37 de la citada Ley Orgánica, el ejercicio de las facultades siguientes:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

³⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 45.

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante

las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXIV bis.- Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV.- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como su respectivo Reglamento, regula los temas de evaluación y control presupuestaria. Al respecto los ordenamientos citados, establecen las directrices siguientes:

El control y la evaluación del gasto público federal comprenderá:

- La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones;

- El seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y
- La medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.
- El control y la evaluación del gasto público federal se basará en la información que obtengan por diversas fuentes y medios la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Función Pública.
- Con base en las conclusiones, informes y dictámenes que se deriven de las acciones señaladas, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública efectuarán, según el caso, las siguientes actividades:
 - I. Aplicación de medidas correctivas a las normas, lineamientos, sistemas y demás instrumentos utilizados en el manejo del gasto público federal;
 - II. Adecuaciones presupuestarias;
 - III. Fincamiento de las responsabilidades que procedan; y
 - IV. Determinación de las previsiones que constituyan una de las bases para la programación presupuestación del ejercicio siguiente.
- Las auditorías al gasto público federal serán un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y tendrán por objetivo examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de la Administración Pública Federal, con el

propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz, y congruente y si en el desarrollo de las actividades se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes.

- Las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales deberán ser efectuadas, en lo interno, por el personal facultado de las propias dependencias y entidades y, en lo externo, por la Secretaría de la Función Pública.
- La Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control, con objeto de inspeccionar y vigilar el adecuado cumplimiento de la misma, y demás disposiciones que de ella emanen, podrá realizar auditorías y visitas a las dependencias y entidades.
- Las auditorías al gasto público federal serán un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las dependencias y entidades. Las auditorías al gasto público federal tendrán por objeto examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera; si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente; si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y

congruente, y si en el desarrollo de las actividades se han cumplido las disposiciones aplicables.

- Las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales podrán ser efectuadas por la Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control y por los auditores que ésta designe.

En ejercicio de las facultades establecidas en las fracciones X, XI y XII⁴⁰ del referido artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública dirige sus funciones a dos ámbitos del Gobierno Federal:

- Evaluación, Revisión y Control en la administración pública centralizada
- Evaluación, Revisión y Control en la administración pública paraestatal

El artículo 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública indica que su Titular “designará para el mejor

⁴⁰X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal. Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

El 27 de septiembre de 2006, se emitió en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las “Normas Generales de control interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal”, que tiene por objeto establecer las normas que deberán observar los titulares de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, así como la Procuraduría General de la República, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus metas y objetivos y prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de éstos y daños al erario federal, así como propiciar el adecuado cumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública.

En las citadas Normas se define al Control Interno Institucional como el conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los servidores públicos en sus ámbitos de

competencia, para conducir actividades correspondientes hacia el logro de objetivos y metas .

II.5.1.- Administración Pública Central

Empecemos por el estudio de la evaluación, revisión y control en la administración central federal; así pues en la administración pública central federal, la Secretaría de la Función Pública, cuenta como “posiciones” institucionales para desarrollar su funciones de control, supervisión y revisión con:

- 1) Delegados en las dependencias,
- 2) Titulares de los Órganos Internos de Control, y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, en las Dependencias y,
- 3) Supervisores Regionales

Dentro de la estructura orgánica de las dependencias y entidades del gobierno federal (se les da existencia jurídica en los respectivos Reglamentos de las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República) se encuentran los denominados Órganos Internos de Control, áreas que en atención a la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, lo cual significa que, si bien, son designados “externamente”, esto es por la Secretaría de la Función Pública y no por el Titular de la Secretaría de Estado en la que desempeñan sus funciones, orgánicamente son servidores públicos adscritos a la Secretaría de Estado respectiva, es decir son empleados de las mismas, lo que implica que su relación

laboral se encuentra ligada a la Dependencia la que le corresponde vigilar, supervisar y, en su caso, sancionar a los servidores públicos, incluso hasta el propio Titular de la Secretaría. La designación de los Titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, que son el primer nivel de mando de los colaboradores de los Contralores, se encuentran bajo las mismas condiciones.

A los Titulares de los Órganos Internos de Control y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se les da el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, en representación del Titular de la Secretaría de la Función Pública.

Las facultades de los Titulares de los Órganos Internos de Control, los de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, de los Delegados y Supervisores Regionales, se especifican en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en sus artículos 66 al 69.

- *Los delegados tendrán las facultades siguientes:*

I Representar a la Secretaría ante las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, y ante la Procuraduría General de la República, constituyendo el conducto directo ante éstos a fin de facilitar la evaluación de su desempeño general, y en su caso, como coordinadoras de su respectivo sector;

II Realizar análisis sobre la eficiencia con que las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República, desarrollen los programas que les estén encomendados y la forma en que se ejerzan los desembolsos de gasto corriente y de inversión vinculados con ellos, así como en lo referente a sus recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otro tipo;

III Realizar análisis sobre los riesgos y problemas de corrupción y falta de transparencia en las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

IV Requerir a las dependencias y órganos desconcentrados, así como a la Procuraduría General de la República, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y

V Desarrollar las demás tareas específicas que les asigne el Secretario o el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control

- *Los titulares de los órganos internos de control tendrán las siguientes facultades:*

I Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República y, en su caso, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar;

III. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de dichos ordenamientos, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

IV Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

V Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia;

VI Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo integral, con base en las políticas y prioridades que dicte el Titular de la Secretaría, que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, órganos desconcentrados y el logro de un Buen Gobierno;

VII. Emitir, cuando resulte aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de dicha Ley, en los demás casos se estará a lo previsto en el artículo 8, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VIII Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, conozca directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

- *Los titulares de las áreas de Responsabilidades de los órganos internos de control tendrán las siguientes facultades:*

1 Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría

4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los

artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades

5. Con excepción de aquellos asuntos que conozca la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal en el ámbito de sus atribuciones de conformidad con lo establecido en la fracción IX del artículo 25 de este Reglamento, tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, e informar a dicha Unidad sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie

6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;

7. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

8. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente

- Los titulares de las áreas de Auditoría de los órganos internos de control tienen atribuciones para:

a). De Auditoría Interna:

1. Realizar por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías o revisiones que se requieran con el propósito de verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de la dependencia, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;

2. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones, por parte de las unidades administrativas responsables, derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;

3. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia, órgano desconcentrado, entidad o de la Procuraduría General de la República la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;

4 Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Trabajo;

5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;

6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos, y

7. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente

b) De Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda

3. Efectuar la evaluación de riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia;

4. En coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, promover en el ámbito de la dependencia, el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;

5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;

6. Impulsar y dar seguimiento a la elaboración e implementación de un programa de desarrollo administrativo integral en la dependencia, con base en las líneas estratégicas que emita la Secretaría; así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones de mejora que deriven del referido programa;

7. Promover y verificar en el ámbito de la dependencia, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el establecimiento de acciones que coadyuven al mejoramiento y desarrollo administrativo de gestión conforme a las líneas estratégicas en materias de simplificación, mejora regulatoria interna, profesionalización del servicio público y el incremento de la productividad, que emita la Secretaría;

8. Dar seguimiento a las acciones que para la mejora de sus procesos implemente la dependencia, en coordinación con las áreas y unidades administrativas de éstas, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo, y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo

9. Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de la dependencia o entidad, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;

10. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;

11. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos, y

12. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente. Corresponden al titular del área de Auditoría las atribuciones señaladas en los incisos a) y b) de esta fracción II, cuando dichas atribuciones recaigan en un mismo servidor público;

- Los titulares de las áreas de Quejas de los órganos internos de control están facultados para:

1.-Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

2. Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, en los términos del párrafo cuarto de los artículos 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4.- Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;

5.- Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos, y

6. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

- *Los supervisores regionales tendrán las atribuciones siguientes:*

I Tramitar y dar seguimiento a las investigaciones respecto de las quejas y denuncias relacionadas con servidores públicos y sobre las peticiones que realice la ciudadanía;

II Verificar, evaluar y fiscalizar, los trámites y servicios a la ciudadanía que prestan las dependencias en la circunscripción territorial que corresponda;

III Realizar acciones de coordinación interinstitucional mediante la aplicación de programas específicos para mejorar la calidad de los trámites y servicios a la ciudadanía y para prevenir y, en su caso, resolver irregularidades en la prestación de los mismos, y

II.5.2.- Administración Pública Descentralizada

En cuanto a la evaluación, revisión y control en la administración descentralizada federal, tenemos que la Secretaría de la Función Pública nombrará comisarios y a los titulares de los Órganos Internos de Control.

Las facultades de los Titulares de los Órganos Internos de Control en las entidades son las mismas que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública concede a los Contralores Internos en las dependencias. Por su parte el artículo 65 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública establece que:

“Los comisarios públicos serán propietarios y suplentes, y representarán a la Secretaría ante los órganos de gobierno o de control interno, así como ante los comités y subcomités especializados de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VI "Del Control y Evaluación" de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y demás disposiciones aplicables, e igualmente realizarán análisis sobre los riesgos y problemas de corrupción y falta de transparencia en las entidades en las que sean designados, y desarrollarán las demás tareas específicas que les asigne el Secretario o el Coordinador General de Órganos de

Vigilancia y Control.”

La Ley Federal de Las Entidades Paraestatales establece en sus artículos 61 al 67, esencialmente lo siguiente:

- El Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública
- Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones
- Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;
- Los Directores Generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al Órgano de Gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

- Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.
- Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los Comisarios Públicos que designe la Secretaría de la Función Pública.
- Los fideicomisos públicos entidades paraestatales, se ajustarán en lo que les sea compatible a las disposiciones anteriores.
- La Secretaría de la Función Pública podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control.

Adicionalmente, la fracción X del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le faculta a la Secretaría de la Función Pública el “Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño”.

Los órganos de control interno en las dependencias y entidades, elaborarán un programa anual de auditoría, el cual contendrá:

- Los tipos de auditoría a practicar;
- Las unidades, programas y actividades a examinar;
- Los periodos estimados de realización; y
- Los días hombre a utilizar.

Dichos órganos de control, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, a la magnitud de las operaciones de la entidad y con base en sus programas anuales de auditoría, deberán realizar las siguientes actividades:

- Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de control interno;
- Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros;
- Comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la entidad, en el desarrollo de sus actividades;
- Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales;

- Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la entidad;
- Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas;
- Analizar y opinar sobre la información que produzca la entidad para efectos de evaluación;
- Promover la capacitación del personal;

Los órganos de auditoría interna, por cada una de las auditorías que se practiquen, elaborarán un informe sobre el resultado de las mismas, de conformidad con las normas que dicte la Secretaría de la Función Pública darán a conocer a los titulares de las dependencias y entidades auditadas para que, en su caso, acuerden la adopción de medidas tendientes a mejorar su gestión y el control interno, así como a corregir las desviaciones y deficiencias que se hubieren encontrado.

II.5.3.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

Respecto a la determinación y deslinde de responsabilidades que el Ejecutivo Federal puede efectuar respecto de sus servidores públicos, procederemos a analizar las Leyes que regulan las vías y procedimientos para aplicarlas. Al efecto habremos de distinguir entre:

- a) Responsabilidad administrativa:

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; regula la aplicación de sanciones disciplinarias y el registro patrimonial de los servidores públicos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, su Reglamento; establece el procedimiento para hacer efectiva la acción restitutoria en caso de irregularidades que afecten al fisco federal.

b) Responsabilidad Patrimonial:

- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

c) Responsabilidad Penal:

- Código Penal Federal; establece los tipos penales en los que pueden incurrir, por hecho o por omisión los servidores públicos, con sus consecuentes sanciones.
- Código Federal de Procedimientos Penales; establece el proceso mediante el cual se procede a la investigación de los Delitos, a su determinación judicial a través de un juicio y a la aplicación de las penas.

d) Responsabilidades políticas: incumben al Poder Legislativo; Juicio Político (los procedimientos para aplicación de sanciones políticas se

abordan en el Capítulo Tercero de esta Tesis “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”)

Al efecto, sobre los diversos tipos de responsabilidades nos ilustra la siguiente tesis de jurisprudencia:

“EMPLEADOS PUBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS. El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. *La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal.* La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: administrativas, cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; y por último, las que emanan de la comisión de un delito y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. La fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres órdenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla. Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público, y éste ejerció la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dictó una resolución estableciendo la responsabilidad

civil del quejoso, por el faltante de bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de estos hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. El reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un empleado o funcionario del Estado, además, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil; en efecto, el artículo 21 de la ley decía textualmente: "Es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles, y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del gobierno, con manejo de fondos y bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas."; pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. En efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: "Si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudiesen hacerse efectivas por la vía administrativa, el contralor comunicará todos los antecedentes del caso al procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes.". La redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. Ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: en qué casos era procedente y en cuáles era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuándo se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa ante el silencio de la ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. Ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la Segunda Sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se dé al principio constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forma la base de la competencia de ellos. Es desde luego indudable que si por una materia, su naturaleza tiene un carácter judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al Poder Judicial o al Poder Administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la ley tiene la facultad de juzgar, es decir, al Poder Judicial. Pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, se haya originado con motivo de bienes que el Estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho público, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, sólo pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. Pues bien, cuando la vinculación de los

bienes a la realización de las atribuciones del Estado, determina que su régimen sea el de derecho público, y la ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expedita les den fin y permitan que el Estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus atribuciones. En estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. De otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia; y si lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que éstos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del Estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del Estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón constitucional para dar al Poder Administrativo una competencia que normalmente corresponde al Judicial. en consecuencia, el artículo 25 de la ley de contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo sólo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. En el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existe de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central de los establecimientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que esos bienes estaban vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del Estado, no se puede estar dentro de la autorización de la ley, para seguir el procedimiento administrativo; y por tanto, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje central de referencia, es violatoria de garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, debiendo concedérsele el amparo. “

Amparo administrativo en revisión 1203/42. Quesnel Acosta Gorgonio. 19 de abril de 1944. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Franco

Carreño no intervino en este asunto por las razones que se asientan en el acta del día. Relator: Gabino Fraga.

II.5.3.1. - Responsabilidad Administrativa

En lo que respecta a la Responsabilidad Administrativa la Secretaría de la Función Pública, tiene dos vías a su alcance para ello: (i) la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo artículo 2 dispone que entre las autoridades facultadas para aplicar dicho ordenamiento se encuentra dicha dependencia, lo que implica, que bajo el procedimiento y formalidades establecidas en ese ordenamiento se pueden determinar sanciones administrativas tales como la amonestación, el apercibimiento, la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, y (ii) la aplicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que contempla un procedimiento tendente al fincamiento de responsabilidades resarcitorias, procedimientos cuyas características y fases para la imposición de sanciones reseñamos a continuación:

Para efectos de nuestra investigación, las principales disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las siguientes:

El objeto de esta es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: Artículo 1.

I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.”

Serán autoridades facultadas para aplicar I esta Ley: Artículo 3

“I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;

III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;

VI.- El Instituto Federal Electoral;

VII.- La Auditoría Superior de la Federación;

VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

IX.- El Banco de México, y”

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos, serán autoridades competentes los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República. Artículo 4.

Este ordenamiento establece, en términos generales, las obligaciones del servidor público: Artículo 8.

“I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la

normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia

el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos

relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público."

Las sanciones por falta administrativa consistirán, conforme al

art. 13, en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, (artículos 15y 30; Procede la imposición de sanciones económicas cuando se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en

tratándose de contribuciones y aprovechamientos. Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.), e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, de uno hasta veinte años.”

El procedimiento para la imposición de sanciones administrativas consiste en: Artículo 21.-

I.- Citar al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad. Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, se resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad;

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, las autoridades facultadas para aplicar la Ley podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido. (Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo disciplinario, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de

las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo. Artículo 16)”

Los servidores públicos que resulten responsables podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar la resolución respectiva directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (Artículo 25.)

Tratándose del Poder Ejecutivo Federal, cuando se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante las autoridades de la Secretaría de la Función Pública o el Contralor Interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente. Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Artículo 33.

Las facultades para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren

cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo. Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los mismos términos. Artículo 34.

La Secretaría de la Función Pública llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunales de trabajo y agrarios. El registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México, lo realizarán las autoridades respectivas en el ámbito de sus respectivas competencias. Las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito. Artículo 35.

Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, artículo 36

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a

declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;

IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;

V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;

VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;

VIII.- En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;

X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;

XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

XIV.- En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.”

La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos, artículo 37.

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

- a) Ingreso al servicio público por primera vez;
- b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
- c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.”

La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos. Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga. Artículo 41.

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable. Artículo 30.

El tiempo que transcurre para sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario con la respectiva emisión de una resolución firme (considerando la interposición de un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que determine la imposición y ejecución de sanciones en administrativas no coinciden con los plazos que establece la legislación laboral para hacer valer la acción de cese (apartado B) o despido (apartado A) de los trabajadores, lo que dificulta la ejecución de sanciones tales como la suspensión y la destitución.

Las principales disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento que regulan lo conducente a la Responsabilidad Administrativa son las siguientes:

Acorde a lo establecido en los numerales 112 y 114 de la LFPyRH, los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la misma, su Reglamento y demás disposiciones generales en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los Poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

II. No cumplan con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos;

III. No lleven los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

V. Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

VI. Incumplan con la obligación de proporcionar en tiempo y forma la información requerida por la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias;

VII. Incumplan con la obligación de proporcionar información al Congreso de la Unión en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;

VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas;

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, y

X. Infrinjan las disposiciones generales que emitan la Secretaría, la Función Pública y la Auditoría, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.”

Los artículos 115,116 y 118 de la Ley en estudio, disponen que los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Las sanciones e indemnizaciones que se determinen conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable y se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes.

Por su parte el Reglamento de la entonces Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establecía en sus artículos 156 al 186 establece el procedimiento mediante el cual se llevaba a cabo la instrumentación de la figura del Pliego Preventivo, hasta su calificación y, en su caso, ejecución. En términos generales ese procedimiento para el fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias en el Poder Ejecutivo, guardaba una profunda similitud con el regulado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (cuyas características, formalidades y pormenores se abordan y estudian en el Capítulo Cuarto de esta investigación, denominado “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”). Es el caso que al

emitirse el Reglamento de la LFPyRH el 28 de junio de 2006 el procedimiento de responsabilidades mediante el pliego preventivo quedó derogado, subsitiendo solo para efectos de la Auditoría Superior de la Federación.

Baste decir solo para los efectos de éste apartado que el instrumento jurídico mediante el cual la auditoría superior de la Federación procede al fincamiento de responsabilidades resarcitorias a los poderes de la unión y entes públicos federales, se denomina en principio “pliego de observaciones” o pliego preventivo y posteriormente “pliegos definitivos”, los cuales se derivan de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

El procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, por la auditoría superior de la Federación es el siguiente:

- Las responsabilidades resarcitorias, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.
- Incurren en responsabilidad resarcitoria, los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales
- Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir

sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la auditoría superior de la Federación

- Los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.
- Las responsabilidades que por este procedimiento se finquen, tienen por objeto resarcir al estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública federal y a su patrimonio. las responsabilidades resarcitorias se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.
- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales y de la auditoría superior de la federación, no

eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

- Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la auditoría superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, la auditoría superior de la Federación iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias;

II.5.3.2. - Responsabilidad Patrimonial

El 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación *la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Los principios básicos de esta Ley (artículos 2, 4, 5, 11, 17, 18, 25, 28, 31,32, 35) se mencionan a continuación:

- Son sujetos de esta Ley los entes públicos federales: Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público federal. Los entes mencionados cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos.
- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser evaluables en dinero.
- Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- La indemnización por Responsabilidad Patrimonial deberá pagarse en moneda nacional, podrá convenirse su pago en especie, la cuantificación se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo, en caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, se podrá pagar el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes.

- La reclamación de responsabilidad patrimonial se inicia por parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el derecho a reclamar indemnización prescribe en un año y cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.
- El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia de esta Ley.
- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad y que la falta haya tenido el carácter de grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

II.5.3.3. - Responsabilidad Penal

En el ámbito de la Responsabilidad Penal de los servidores públicos, la legislación aplicable la integran, por una parte, sustantivamente, el Código Penal Federal que, en términos de los

artículos 1 y 2 se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal y, asimismo se aplicará: I.- Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de la República, y II.- Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron. Y por otra parte, adjetivamente, el Código Federal de Procedimientos Penales que regula diversos procedimientos en la materia⁴¹.

El Código Penal Federal prevé un Título, Décimo, para tipificar los Delitos Cometidos por Servidores Públicos, a continuación hacemos un elemental análisis a dichos tipos penales y a las disposiciones generales que les resultan aplicables:

El artículo 212 de dicho Código define al servidor público como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada

⁴¹ ARTICULO 1.- El presente Código comprende los siguientes procedimientos:
I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;
II. El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculcado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;
III. El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculcado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;
IV. El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;
V. El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos;
VI. El de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas;
VII. Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título

Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. Artículo 213

Cuando los delitos de Abuso de autoridad, Intimidación, y Cohecho, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Artículo 213-Bis.

De conformidad a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un instrumento que señala obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes. Los países signatarios, como es el caso de México, (17 de diciembre de 1997 se firmó la Convención, el 22 de abril de 1999 la aprobó el Senado Mexicano, se publicó en el DOF el 12 de mayo de 1999 y entró en vigor el 26 de julio de 1999), se deben establecer mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, a las empresas y a terceras personas que en transacciones comerciales internacionales, den o prometan gratificaciones a un servidor público extranjero.

Entre los compromisos de México, se encuentra, el relativo a que el deber de denunciar delitos de conformidad con el artículo 116 del CFPP (que obliga a los ciudadanos a denunciar cualquier delito a las autoridades) sea ampliado para abarcar a los contadores y auditores, y que el principio de confidencialidad no contravenga al CFPP.

Los tipos penales son:

Ejercicio indebido de servicio público

Abuso de autoridad

Desaparición forzada de personas

Coalición de servidores públicos

Uso indebido de atribuciones y facultades

Concusión

Intimidación

Ejercicio abusivo de funciones

Tráfico de Influencia

Cohecho

Cohecho a servidores públicos extranjeros

Peculado

Enriquecimiento Ilícito

El Código Federal de Procedimientos Penales, dispone en su artículo 135 Bis que se concederá al inculpado la libertad sin caución alguna, por el Ministerio Público, o por el juez, cuando el término medio aritmético de la pena de prisión no exceda de tres años, salvo cuando se trate de los delitos graves señalados en este Código. El artículo 194 establece el listado de aquellos delitos que se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, destacando que de los delitos cometidos por los servidores públicos, regulados en el Código Penal Federal, solo la Desaparición forzada de personas, delito previsto en el artículo 215-A.

La figura de la protección constitucional o fuero constitucional de altos funcionarios, que se deja sin efectos mediante el procedimiento de declaración de procedencia, incumbe al Poder Legislativo, concretamente a la Cámara de Diputados razón por la cual el análisis de la declaración de procedencia se aborda en el Capítulo Tercero de esta Tesis “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”)

II.5.3. 4.- Responsabilidad Política

Las responsabilidades políticas: incumben al Poder Legislativo mediante la substanciación del Juicio Político (los procedimientos para aplicación de sanciones políticas se abordan en el Capítulo Tercero de esta Tesis “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”).

II.5.4.- Obligaciones de Transparencia de la Información

Otro instrumento regulador y/o de control de la gestión pública en el Poder Ejecutivo, de reciente creación, lo es Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que establece en sus numerales 1, 2, y 3, que dicho ordenamiento tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; que toda la información gubernamental a que se refiere la misma es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala y, que para los efectos de esta Ley se entenderá por sujetos obligados al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

Por lo anterior mostraremos las directrices bajo las cuales funciona este Instrumento de control en el Poder Ejecutivo Federal, en el entendido que el análisis y órganos encargados de la aplicación de este ordenamiento en el Poder Legislativo, Judicial, Gobierno del Distrito Federal y entes con autonomía derivada de la constitución, se realizará en los respectivos y subsecuentes Capítulos de esta investigación.

La Regla general es que toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma.

Se prevé la existencia de Comités de Información y Unidades de Enlace en cada una de las dependencias y entidades.

El Comité de Información tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe”

Cada Comité estará integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;

II. El titular de la unidad de enlace, y

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.”

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información y propiciar que las unidades administrativas la actualicen;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información;

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.”

La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

Se estiman como Datos Personales, la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Es Información reservada: aquella información que no se encuentra temporalmente a disposición de los particulares (podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años) por estar sujeta a alguna de las excepciones, tales como:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

VI. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

VII. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

VIII. Las averiguaciones previas;

IX. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

X. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva,

XI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.”

Es Información confidencial: la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. La información confidencial no estará sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter de manera indefinida, salvo que medie el consentimiento expreso del titular de la información o mandamiento escrito emitido por autoridad competente.

Se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal, uno de ellos será el comisionado Presidente. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación del Ejecutivo Federal.

Los comisionados durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo la Ley;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar el cumplimiento de la Ley;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;

X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento;

XI. Promover la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;

XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;

XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XV. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y”

Se consideran como sujetos obligados al cumplimiento de esta ley:

“a. El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b. El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d. Los órganos constitucionales autónomos;

e. Los tribunales administrativos federales, y

f. Cualquier otro órgano federal.”

Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, la siguiente información:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable por cada contrato;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados, en su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.”

Como regla general, las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, por

lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general

Se establecen cuotas de acceso a los particulares para obtener la información, considerando el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y el costo de envío., cuotas que deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

El procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad consiste básicamente en que cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

Las resoluciones del Instituto podrán:

“1. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.”

CAPÍTULO TERCERO

LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN EL PODER LEGISLATIVO.

III.1.- Evolución del Marco Legal

III.1.1- Desarrollo Constitucional

III.1.2- Regulación del Marco Jurídico Secundario

III.2.- Organización Administrativa

III.3.- Discusión y aprobación del Presupuesto

III.4.- Administración de Recursos

III.4.1 Recursos Humanos

III.4.2 Recursos Financieros

III.4.3 Recursos Materiales

III.5.- Instrumentos de Control

III.5.1.- Órganos de Control Interno de la Cámara de Diputados

III.5.2.- Órganos de Control Interno de la Cámara de Senadores

III.5.3.- Órganos de Control Externo de la Cámara de Diputados

III.5.4.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

III.5.4.1. - Responsabilidad Administrativa

III.5.4.2. - Responsabilidad Patrimonial

III.5.4.3. - Responsabilidad Penal

III.5.4.4. - Responsabilidad Política

III.5.5.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

III. 1 Evolución del Marco Legal

El artículo 49 de nuestra Carta Magna establece “... El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (sin que puedan) reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ...”. Así, la función parlamentaria se confiere al Poder Legislativo.

La labor del Poder Legislativo para efectos del trabajo que presentamos ha cobrado una gran importancia en la historia del Estado Mexicano, debido a tres situaciones generales (i) la conformación pluripartidista de las Cámaras de Diputados y Senadores que ha traído como consecuencia que los partidos de oposición al del Gobierno en turno ejerzan sus facultades de manera libre e independiente a la ideología propuesta por el Ejecutivo Federal (verbigracia el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación; imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; ratificar los nombramientos de servidores públicos superiores, entre otros empleados superiores de Hacienda; la declaración de procedencia por juicio político), (ii) una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y (ii) el fortalecimiento de las facultades legislativas para 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 con la creación de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

La creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados como un órgano con autonomía técnica y de gestión respondió a la exigencia de tener un ente de fiscalización independiente del Poder Ejecutivo que investigara

de manera objetiva e imparcial los actos u omisiones que podrían implicar alguna presunta irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. En México, antes de que surgiera éste ente de fiscalización, las tareas de esta índole las realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda de manera acotada.

Los antecedentes en nuestro país respecto a la asignación de atribuciones para exigir rendición de cuentas por parte del Poder Legislativo a los otros Poderes de la Unión son bastante remotos y prolíficos, por lo que para los efectos de este capítulo nos limitaremos a realizar un breve análisis que partirá de las diversas Constituciones Políticas que han regido en México desde 1824, las cuales tienen como denominador común el que el Poder legislativo es auxiliado de un órgano técnico como instancia encargada de aprobar el ejercicio del gasto público, auditarlo y revisarlo, para posteriormente llegar a la exposición del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999 por el que se reformaron los artículos 73,74,78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecieron las bases para que el Constituyente expidiera la Ley que regulara la organización y funciones de la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, entidad a cuyo cargo se concedió la función de control externo ex post.

III. 1. 1.- Desarrollo Constitucional

1. La Constitución Española de Cádiz

*“La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes...”*⁴²

Conforme a esta Norma fundamental (artículos 15, 27, 104 al 106 y 131) se definió al Gobierno de la Nación Española es una monarquía moderada hereditaria, en la que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes del Rey, las cuales son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos; las Cortes se reunían todos los años en la capital del reino, y para nuestro interés, entre las facultades de la Cortes se encontraban (i) *el fijar los gastos de la administración pública* y (ii) *examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos*, lo que podría interpretarse como la facultad de las Cortes de erigirse en una especie de “Contaduría Mayor de Cuentas” .

2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

También conocida como la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, las circunstancias históricas de este Decreto fueron las siguientes: “...acosado por las tropas realistas, el Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingán y...emitió el Decreto

⁴² Tena Ramírez B Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1800-1976”, México, Mayo, 1976, Editorial Porrúa, 7ma Ed., pág. 59.

Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por la lucha que se libraba, fija ya en su parte orgánica...el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno”⁴³

En este Decreto se instituyen los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; son suprema autoridades que son el supremo gobierno (compuesto por tres individuos) y el supremo tribunal de justicia; *se integra un supremo congreso compuesto por diputados elegidos por cada provincia con las atribuciones de examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública y se crea una intendencia general de Hacienda que administra todas las rentas y fondos nacionales (artículos 12, 41,44, 48,102,114,175).*

Como dato relevante destaca el precario control del poder ejecutivo en el ejercicio del gasto público y los resultados de la revisión efectuada por el supremo congreso, lo cual fue documentado en los “ Informes manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la época: “ ...al disolverse el antiguo Gobierno...quedó el erario sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de adhesión o aversión de los empleados públicos...extraviada la opinión de millares de puntos..recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados por consiguiente a defraudarlas.....” ⁴⁴

3. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

⁴³ Pérez de León, Enrique *“Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”*, México, Octubre, 1993, Editorial Porrúa, 14ta Ed., pág. 8.

⁴⁴ *“Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”*, México, Abril, 1905 Imprenta del Gobierno Federal, Tomo I. pág. 11.

Se trata de la primera Constitución Federal en nuestro País, elaborada por el Congreso Constituyente y promulgada el 4 de octubre de 1824. Esta Constitución hace referencia a la forma de gobierno como república representativa y popular que adoptará la nación mexicana; a las partes integrantes de la federación, al principio de la división de poderes. El Poder legislativo federal se deposita en un Congreso General, dividido en Cámara de Diputados y Senadores y el ejecutivo en un Presidente y un Vicepresidente.

En su artículo 50 fracción VIII se señaló que fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y *tomar anualmente cuentas al gobierno* eran facultades exclusivas del Congreso General.

El 16 de noviembre de 1824 se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, reglamentaria de la citada fracción VIII del artículo 50 de esta Constitución, con este ordenamiento se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la supervisión de la Cámara de Diputados, encargada de efectuar la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público, intervenir en los cortes de caja de la Tesorería y reconocimientos de las existencias en numerario, efectos. En el Reglamento de esta Ley, de fecha 10 de mayo de 1826 se precisó que al Contador Mayor de Hacienda como el único autorizado para examinar y dictaminar los presupuestos generales de gastos y las cuentas del Despacho de Hacienda, formulando observaciones y reclamaciones, elaborando los pliegos de reparos que, en su caso, se produjeran como resultado de la revisión de las cuentas.

4. Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836

Esta dividida en siete estatutos, establece la forma de gobierno centralista, con un supremo poder conservador, en sus artículos 14 y 52 se establece que examinar la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al penúltimo año es atribución del Congreso y que correspondía a la Cámara de Diputados el vigilar por medio de una comisión inspectora el desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda.

La ley secundaria, publicada el 14 de marzo de 1838, dio origen al Tribunal de Revisión de Cuentas del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda, detallando el modo y términos en que la Comisión Inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijaron, y nombrar al titular y empleados de la Contaduría Mayor.

5. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

Se repone el sistema bicameral y se confirma que al Congreso le compete el examinar y aprobar cada año la cuenta general de la hacienda pública por lo respectivo al año anterior. Por lo que respecta a la legislación secundaria si bien se extinguió el Tribunal de Cuentas (Decreto del 2 de septiembre de 1846) durante la administración de su gobierno Santa Anna lo restableció (Decreto del 26 de noviembre de 1853) subordinando a este la Contaduría Mayor de Hacienda.

6. Constitución Política de 1857

En esta Carta Magna se reconoce la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los gastos públicos, por tal razón subsiste la Contaduría Mayor de Hacienda al disponerse lo conducente en la fracción XXIX del artículo 72 del propio ordenamiento. Con fecha 29 de mayo de 1986 se decreta una nueva Ley de la Contaduría Mayor que amplió las facultades de dicho organismo, entre otras, exigir responsabilidades civiles o penales que resulten de la glosa de las cuentas, dando cuenta a la Cámara de Diputados.

7. Constitución Política de 1917

El texto original del artículo 73 de nuestra Constitución, en su fracción XXIV establecía como facultad del Congreso el expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y el artículo 7^a consagró como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en las fracciones II, III y IV *el vigilar, por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.*

El texto vigente de los citados numerales es: *Artículo 73.- El congreso tiene facultad para XXIV.... expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la*

Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en 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. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven

Con relación a las leyes secundarias de la Contaduría Mayor basta señalar que el 31 de diciembre de 1936 se promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en la que destaca el otorgamiento de facultades para ordenar las visitas de carácter especial que estime necesarias. Mas tarde en 1948, 1963, 1976 y 1978 se realizaron reformas a ese ordenamiento, siendo relevantes las relativas a conceder a la Contaduría Mayor la facultad de practicar auditorías a las diversas oficinas, a solicitar datos, informes y documentación en general a las dependencias y entidades del sector público a las empresas privadas o particulares que de alguna forma hubiesen intervenido en el manejo y operación de recursos públicos federales, pudiendo auxiliarse para ello de profesionales especializados en su carácter de asesores, la obligación del Ejecutivo Federal, examinar y revisar no sólo si el ingreso y el gasto públicos están de acuerdo con la Ley de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino sí su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas es demás eficiente, se establece un plazo de 45 días para que las dependencias y entidades a las que se le dirijan los pliegos preventivos de observaciones los solventen, fiscalizar subsidios, promover el fincamiento de responsabilidades y sanciones. Orgánicamente la Contaduría se integro por un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien sería auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor y Directores Generales.

III. 1. 2.- Regulación del Marco Jurídico secundario

El 3 de Septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados

Unidos Mexicanos, conforme al artículo séptimo transitorio de este ordenamiento, se abroga la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, y sus reformas y adiciones, publicadas en el mismo medio, de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994. También es antecedente a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

En este punto de nuestra investigación realizaremos un análisis de la estructura general de esta Ley, enfocándonos más a las facultades políticas de los órganos que integran las Cámaras de Diputados y Senadores, ya que el estudio de este ordenamiento será materia de subsecuentes apartados en el presente Capítulo de este trabajo.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se integra de Cinco Títulos. El Título Primero contiene disposiciones relativas al Congreso General, el Título Segundo, sobre la organización administrativa de la Cámara de Diputados, se compone de Siete Capítulos. El Título Tercero, regula lo conducente a la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores contiene disposiciones relativas a su organización administrativa, se compone de Seis Capítulos. El Título Cuarto, regula lo correspondiente a la Comisión Permanente y el Título Quinto los medios de difusión y actividades del Congreso.

A continuación se transcriben algunas de las disposiciones legales más importantes para nuestro punto de estudio, de dicho ordenamiento:

“TITULO PRIMERO
Del Congreso General

Artículo 1. 1. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 3. 1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

2. Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto.

Artículo 4.1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias; y a partir del quince de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.”

TITULO SEGUNDO
De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

CAPITULO SEGUNDO
De la Mesa Directiva

SECCION Primera
De su integración, duración y elección

Artículo 17.
1. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

SECCION Segunda
De sus atribuciones

Artículo 20.
1. La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.
2. La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:
a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;
b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;

- c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;
- e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
- f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;
- h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- i) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

CAPITULO TERCERO

De los Grupos Parlamentarios

Artículo 26.

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.
2. El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

CAPITULO CUARTO

De la Junta de Coordinación Política

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

SECCION Segunda

De su naturaleza y atribuciones

Artículo 33.-

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:
 - a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
 - b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
 - c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas

Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;

d) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;

e) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

f) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios; y

CAPITULO QUINTO

De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Artículo 38.

1. La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones;

b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;

c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;

d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y

e) Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

CAPITULO SEXTO

De las Comisiones y los Comités

SECCION Primera

De las Comisiones

Artículo 39.-

Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

- I. Agricultura y Ganadería
- II. Asuntos Indígenas
- III. Atención a Grupos Vulnerables
- IV. Ciencia y Tecnología
- V. Comercio y Fomento Industrial
- VI. Comunicaciones
- VII. Cultura
- VIII. Defensa Nacional
- IX. Desarrollo Rural
- X. Desarrollo Social
- XI. Educación Pública y Servicios Educativos
- XII. Energía
- XIII. Equidad y Género
- XIV. Fomento Cooperativo y Economía Social
- XV. Fortalecimiento del Federalismo
- XVI. Gobernación y Seguridad Pública
- XVII. Hacienda y Crédito Público
- XVIII. Justicia y Derechos Humanos
- XIX. Juventud y Deporte
- XX. Marina
- XXI. Medio Ambiente y Recursos Naturales
- XXII. Participación Ciudadana
- XXIII. Pesca
- XXIV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
- XXV. Presupuesto y Cuenta Pública
- XXVI. Puntos Constitucionales
- XXVII. Radio, Televisión y Cinematografía
- XXVIII. Recursos Hidráulicos
- XXIX. Reforma Agraria
- XXX. Relaciones Exteriores
- XXXI. Salud
- XXXII. Seguridad Social
- XXXIII. Trabajo y Previsión Social
- XXXIV. Transportes
- XXXV. Turismo
- XXXVI. Vivienda.

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4. La Comisión de Vigilancia realiza las tareas que le marcan la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Artículo 41.

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

Artículo 42.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico.

SECCION Cuarta

De los Comités

Artículo 46.

1. Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

CAPITULO SÉPTIMO

De la Organización Técnica y Administrativa

Artículo 47.

1. Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General.

2. La Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

SECCION Primera

De la Secretaría General de la Cámara

Artículo 48.

1. La Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, de esta ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

2. El Secretario General de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

4. El Secretario General de la Cámara tiene las atribuciones siguientes:

a) Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por esta ley;

- b) Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;
- d) Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;
- e) Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; y
- f) Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

SECCION Segunda
De la Secretaría de Servicios Parlamentarios

Artículo 49.

1. La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

- a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;
- b) Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;
- c) Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;
- d) Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;
- e) Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y
- f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

2. Cada uno de los Servicios establecidos en el párrafo anterior se constituye en una Dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el Estatuto.

3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

SECCION Tercera

De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Artículo 51.-

Artículo 51.

1. La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Recursos Humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales;

b) Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos;

c) Servicios de Recursos Materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales;

d) Servicios Generales y de Informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática;

e) Servicios Jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso;

f) Servicios de Seguridad, que comprende los de: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno; y

g) Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

SECCION Cuarta

De otros Órganos Técnicos de la Cámara

Artículo 53.

1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

Artículo 54.

1. La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones.

La Coordinación depende de la Presidencia de la Mesa Directiva. Su organización y funciones, así como la designación de su titular y del personal que la integre, se rige por lo dispuesto en el Estatuto.

Artículo 55.

1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.

TITULO TERCERO

De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores

CAPITULO SEGUNDO

De la Mesa Directiva

SECCION Primera

De su integración, duración y elección

Artículo 62.

1. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

2. La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos

SECCION Segunda

De sus Facultades

Artículo 66.

a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;

b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;

c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;

d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;

e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia

parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;

f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;

g) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;

h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;

i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;

j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;

k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y

CAPITULO TERCERO

De los Grupos Parlamentarios

Artículo 71.

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

CAPITULO CUARTO

De la Junta de Coordinación Política

SECCION Primera

De su integración

Artículo 80.

1. La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

SECCION Segunda

De sus Atribuciones

Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
- b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;
- c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;
- d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;
- e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y
- f) Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.

CAPITULO QUINTO

De las Comisiones

Artículo 85.

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

- a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;
- b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;
- c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

Artículo 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

- I. Administración;
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- III. Asuntos Indígenas;
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;
- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones y Transportes;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Social;
- X. Distrito Federal;
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- XII. Energía;
- XIII. Equidad y Género;
- XIV. Estudios Legislativos;
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XVI. Gobernación;
- XVII. Hacienda y Crédito Público;

- XVIII. Jurisdiccional;
- XIX. Justicia;
- XX. Marina;
- XXI. Medalla Belisario Domínguez;
- XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXIII. Puntos Constitucionales;
- XXIV. Reforma Agraria;
- XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- XXVI. Relaciones Exteriores;
- XXVII. Salud y Seguridad Social;
- XXVIII. Trabajo y Previsión Social; y
- XXIX. Turismo.

Artículo 99.

1. La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.

CAPITULO SEXTO

De la Organización Técnica y Administrativa

Artículo 106.

1. La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

- a) Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios
- b) Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y
- c) Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.

Artículo 107.

1. Los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno.

Artículo 108.

1. Independientemente de las atribuciones que esta Ley y el Reglamento concedan al Secretario General de Servicios Parlamentarios, al Secretario General de Servicios Administrativos y al Tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.

SECCION Primera

De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Artículo 109.

1. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá las funciones siguientes:

- a) Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;
- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno;
- d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;
- e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
- f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados;
- g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y
- h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

SECCION Segunda

De la Secretaría General de Servicios Administrativos

Artículo 110.

1. La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;
- b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y
- c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

SECCION Tercera

De la Tesorería y la Contraloría

Artículo 111.

1. La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado;
- b) Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara;
- c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto;

- d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara;
 - e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara;
 - f) Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara; y
 - g) Las demás que esta Ley, el Reglamento y los acuerdos de la Mesa Directiva le confieran.
2. El Tesorero al iniciar su cargo otorgará la fianza correspondiente para caucionar la Administración de los fondos del presupuesto de la Cámara.

Artículo 112.

1. La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

Artículo 113.

1. La Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.
2. La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.
3. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.

SECCION Cuarta

Del Servicio Civil de Carrera

Artículo 114.

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.
2. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el Pleno.

Artículo 115.-

Artículo 115.

1. Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta Ley, y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

TITULO CUARTO De la Comisión Permanente

Artículo 116.

1. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 117.

1. La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Artículo 118.

1. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Artículo 119.

1. El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores.

Artículo 120.

1. Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Artículo 121.

1. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

Artículo 122.

1. Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda.
2. Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

Artículo 123.

1. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

TITULO QUINTO

De la difusión e información de las actividades del Congreso

CAPITULO UNICO

Artículo 130.

1. El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan.

Artículo 131.

1. El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.
2. El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

Artículo 133.

1. Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.
2. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.
3. El Titular de la unidad administrativa responsable del Diario de los Debates en cada Cámara, será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes, y deberá remitirlos en su oportunidad, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas, al Archivo General de la Nación.

Artículo 135.

1. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.

III. 2.- Organización Administrativa

Para desarrollar este apartado, recordemos que acorde a nuestra hipótesis de estudio nos interesa saber como los órganos del Poder Legislativo se integran hacia su interior para realizar sus funciones sustantivas y administrativas, por lo que en este punto habremos de analizar la estructura de las *Cámaras de Senadores, de Diputados y de la entidad de fiscalización superior de la Federación.*

El artículo 77 de nuestra Constitución dispone que cada una de las Cámaras podrá, sin la intervención de la otra, entre otras atribuciones, *dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*

La Cámara de Senadores se compone de 128 representantes, electos en su totalidad cada seis años, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 serán elegido por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional.

De conformidad a lo establecido por la Ley Orgánica el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (LOCGEUM) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, para efectos de nuestra investigación la Cámara de Senadores tiene una estructura política que se refiere a la forma y medios que tiene para cumplir con sus atribuciones sustantivas y una *estructura administrativa que corresponde a los órganos que realizan el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros que permiten a la Cámara llevar a cabo sus atribuciones.* Respecto a la estructura

política solo haremos breve mención, dedicándonos al estudio de los órganos administrativos.

Para la realización de su tarea política la Cámara de Senadores se vale de la siguiente estructura

Mesa Directiva

De los Grupos Parlamentarios

De la Junta de Coordinación Política

De las Comisiones

Ordinarias (entre estas la de Administración⁴⁵), Jurisdiccionales, de investigación, Especiales, Transitorias, Conjuntas

Como estructura administrativa dicha Cámara dispone de:

Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios⁴⁶

Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería

⁴⁵ De acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la Ley del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior. Durante los recesos del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente para el mismo efecto.

⁴⁶ Aunque esta Secretaría se ubica dentro de la estructura administrativa de la Cámara, en realidad asiste a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno, por lo que sus funciones se relacionan con las actividades sustantivas de la Cámara, actividades tales como recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos, entre otras.

Una Contraloría

Las Unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.

Atento a lo dispuesto en los artículos 107, 108, 109, 110,11,112 y 113 de la LOCGEUM, los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno) el Secretario General de Servicios Parlamentarios, el Secretario General de Servicios Administrativos y el Tesorero, tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.

La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia; b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y c) Administrar los recursos humanos⁴⁷ y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

⁴⁷ El 20 de febrero de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por la Secretaría General de Servicios Administrativos de la Cámara de Senadores, el Manual de Organización de Puestos y Percepciones de los Servidores Públicos de Mando, cuyo objetivo consiste en integrar las políticas, normas y lineamientos que se aplicarán para la asignación y pagos de percepciones a los Senadores y a los servidores públicos de mando, conforme al Catálogo General de Puestos en el que se contemplan las reglas de Operación del Tabulador de Sueldos, prestaciones,

La Tesorería se encargará de a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado; b) Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara; c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto; d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara; e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara; f) Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara; y g) Las demás que esta Ley, el Reglamento y los acuerdos de la Mesa Directiva le confieran. La Tesorería tiene adscritas tres Direcciones Generales: la de Programación y Presupuesto (coordina el proceso de planeación y ejercicio del presupuesto e integra el proyecto de presupuesto anual de la Cámara, controlando su ejercicio), la de Finanzas (administra los recursos económicos), y de Contabilidad (registra las operaciones).

El Tesorero al iniciar su cargo otorgará la fianza correspondiente para caucionar la Administración de los fondos del presupuesto de la Cámara.

La Cámara tendrá una *Contraloría Interna*, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la

gratificaciones, correspondiendo a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores la vigilancia del cumplimiento del presente Manual.

mayoría de los senadores presentes en el Pleno. Tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva, y se emitirán en términos de procedimiento y tipo de sanciones por lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, se integra por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de votación mayoritaria relativa y los restantes por el de representación proporcional.

Como señalamos en los párrafos que anteceden, para efectos de nuestro estudio la división teórica entre estructura política y estructura administrativa que empleamos para abordar el análisis de las atribuciones orgánicas de la Cámara de Senadores, es igualmente útil para la Cámara de Diputados, así entonces, conforme a lo indicado

en los artículos 17 al 57 de la LOCGEUM, *ésta Cámara dispone como órganos políticos:*

Mesa Directiva

Grupos Parlamentarios

Junta de Coordinación Política

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Comisiones ordinarias (en otras, las de Presupuesto y Cuenta Pública⁴⁸, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación⁴⁹), Transitorias, Especiales

Comités

La estructura administrativa de la Cámara de Diputados es la siguiente:

Secretaría General ⁵⁰

⁴⁸ El artículo 74 Constitucional, establece en los párrafos cuarto, quinto y sexto de la fracción IV, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública, actividad que tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública coordina el proceso de análisis, discusión y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada ejercicio fiscal.

⁴⁹ Atento a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados le corresponde coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación y se encuentra dotada de facultades técnicas específicas.

⁵⁰ Aunque esta Secretaría se ubica dentro de la estructura administrativa de la Cámara, realiza también funciones que se relacionan con las actividades sustantivas de la Cámara tales como coordinar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y tareas propiamente administrativas tales

Secretaría de Servicios Parlamentarios,
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros
Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los
integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y
financieros.
Coordinación de Comunicación Social
Contraloría Interna

Por lo que respecta a los órganos que forman la *estructura administrativa* de la Cámara se encuentran: *la Secretaría de Servicios Parlamentarios* se integra con funcionarios de carrera y coordina los servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, de Sesión, a las Comisiones, del Diario de los Debates, de Archivo, de Bibliotecas. Esta Secretaria a su vez dispone de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra igualmente con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes: a) Servicios de Recursos Humanos⁵¹, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de

como dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera.

⁵¹ Con fecha 27 de febrero de 2004, la Secretaría General de la Cámara de Diputados emitió, en cumplimiento a lo establecido por el artículo 30 inciso X y 46 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2004, y con fundamento a lo dispuesto por el artículo 48, numeral 4, inciso e) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Manual de Percepciones para los servidores públicos de la Cámara de Diputados, cuyas disposiciones resultan aplicables a los servidores públicos de mando y homólogos y regulan lo conducente a el Catálogo General de Puestos, nivel salarial, plazas, sistema de compensación, tabulador de sueldos.

carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales; b) Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos; c) Servicios de Recursos Materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales; d) Servicios Generales y de Informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática; e) Servicios Jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso; f) Servicios de Seguridad, que comprende los de: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno; y g) Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

La Cámara cuenta con su propia *Contraloría Interna*, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, se organiza de la siguiente forma (artículo 2 de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2001)

Auditor Superior de la Federación

Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

Auditor Especial de Desempeño

Auditor Especial de Planeación e Información

Unidad de Asuntos Jurídicos

Unidad General de Administración

La Unidad General de Administración dispone para atender sus requerimientos operativos y administrativos vinculados con su operación, con la Dirección General de Administración (la cual a su vez cuenta con una Dirección de Recursos Humanos⁵² y otra de Servicios

⁵² El 23 de febrero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Sueldos y Prestaciones para los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, siendo sujetos del mismo los servidores de mando y homólogos de la Auditoría Superior de la Federación, quedando excluido el personal operativo de base y las personas que presten sus servicios profesionales mediante honorarios, siendo

Generales); y con una Dirección General de Recursos Financieros (a la cual se encuentran adscritas la Dirección de Tesorería y Finanzas y la Dirección de Presupuesto y Contabilidad)

Entre las atribuciones administrativas del Auditor Superior de la Federación se encuentran las de elaborar el proyecto de presupuesto anual de la entidad y dar cuenta comprobada a la cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado; administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a sus servicios; aprobar los programas anual de actividades, de auditorías, visitas e inspecciones; expedir el reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación y los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la auditoría superior de la federación; nombrar al personal de mandos superiores.

Las facultades de los auditores especiales (artículo 77 de la ley de fiscalización superior de la federación) consisten en: revisar la cuenta pública del año anterior, incluido el informe de avance de la gestión financiera que se rinda en términos del artículo 80. de esta ley; requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización; ordenar y

responsable de vigilar el cumplimiento de este Manual la Contraloría Interna de la Auditoría Superior de la Federación, Manual en el que se fijan las normas de ascensos a nivel, mejoras salariales , estímulos y demás prestaciones.

realizar auditorías, visitas e inspecciones a los poderes de la unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el auditor superior de la federación; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de la revisión de la cuenta pública; instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o visitas que practiquen.

El titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tendrá entre sus obligaciones el asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales, así como actuar como su órgano de consulta; ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte; elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior presente denuncias y querrelas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la hacienda pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

La Unidad General de Administración se integra a su vez de tres Direcciones Generales que son la de Administración, la de Recursos Financieros y la de Sistemas y cuenta también con el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. A esta unidad le corresponde preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la entidad, ejercer y glosar el presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, administrar los recursos de que dispone

la entidad superior de fiscalización, llevar un sistema de contabilidad; autorizar la contratación de las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, capacitación; supervisar la organización y funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera; imponer a los servidores públicos de la auditoría superior las sanciones legales que procedan cuando incurran en responsabilidades administrativas

La auditoría superior de la Federación no dispone de una Contraloría que investigue y finque responsabilidades a los servidores públicos de dicha entidad superior, en lugar de ello el marco legal⁵³ dispuso la creación de la *Unidad de Evaluación y Control*, órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, por cuyo conducto la Cámara de Diputados vigilará el estricto cumplimiento de las funciones de los servidores públicos de la ASF. A la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados le corresponde el proponer al Pleno de la Cámara, el nombramiento o remoción del Titular de la Unidad, presentar el anteproyecto de presupuesto anual de la Unidad; aprobar normas técnicas y procedimientos a que deberán sujetarse las visitas, ordenar a la Unidad la práctica de auditorías (artículo 7 del Reglamento Interior de la de la Unidad de Evaluación y Control).

Entre las principales atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control destacan (artículo 93 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación) vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan adecuadamente y recibir quejas y

⁵³ El artículo 74 constitucional establece que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra, fracción II, "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;" dicha coordinación y evaluación la lleva a cabo la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, cuyo Reglamento Interior se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2001.

denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la federación, fincar las responsabilidades; presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos de la ASF; resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas por el incumpliendo de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas; llevar a cabo la defensa jurídica de sus resoluciones; practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la auditoría superior.

III.3.- Discusión y Aprobación del Presupuesto

En este punto de la investigación nos ocuparemos de analizar dos aspectos, el primero, breve y sencillo, consistente en (i) el *proceso interno de las Cámaras de Diputados y Senadores para planear y aprobar su propio presupuesto, valga la expresión el “presupuesto cameral”* y, el segundo, mucho más profundo, complejo y de impacto federal que incluye (ii) *las tareas de discusión-aprobación del Presupuesto y control- rendición de cuentas del Presupuesto de Egresos de la Federación, actividades correspondientes a la Cámara de Diputados. Cabe precisar que la función de control-rendición de cuentas desarrollaremos en el apartado número III.5 de este Capítulo denominado “Instrumentos de control, supervisión y revisión de la gestión pública”.*

(I) Planeación y programación del “presupuesto camera”

Respecto a este proceso, hemos de comentar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos establece lo conducente; por lo que respecta a la *Cámara de Diputados* (artículo 34 inciso d) a la Junta de Coordinación Política le corresponde Presentar al Pleno de la Cámara, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. Cabe mencionar que la Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario y será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En cuanto se refiere a la *Cámara de Senadores* (artículos 62, 66 numerales 1 y 2, 66 numeral 1 incisos g y h) la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tiene entre sus facultades, presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. La mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. La elección de la Mesa Directiva se comunicará a la Cámara de Diputados, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

(ii) Examinemos ahora el proceso de Discusión-aprobación del Presupuesto

El artículo 74, en su fracción IV, concentra las disposiciones constitucionales relativas al proceso de aprobación presupuestal

El texto original del Constituyente de 1917 fue escueto:

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

IV. Aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

“No fue sino hasta la Reforma Política de 1977 cuando esta fracción fue reformada mediante la adición de seis párrafos. Por principio de cuentas, el primer (y originalmente único) párrafo estableció no solo la facultad de “aprobar”, sino que adicionó las de “examinar” y “discutir” el ahora “Presupuesto de Egresos de la Federación”, algo quizá innecesario, ya que ninguna Cámara en el mundo puede aprobar una pieza como el presupuesto sin previo examen y discusión, al tiempo que adicionó a la Cámara de Diputados la facultad de “revisar la cuenta pública del año anterior”, por su lado, el segundo párrafo básicamente estableció la fecha en la que el Presidente de la República debía hacer llegar a la Cámara de Diputados “las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto”. Era el día 15 de noviembre; el tercer párrafo regulaba las “partidas secretas”, los párrafos cuarto, quinto y sexto regulaban la cuenta pública (su objeto, su órgano técnico de análisis – o sea la Contaduría Mayor de Hacienda-, los plazos para su presentación a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente); finalmente, el séptimo párrafo estableció las circunstancias bajo las cuales sería posible la ampliación del plazo para la presentación de la iniciativa presidencial.

Posteriormente, la fracción IV del artículo 74 constitucional apenas experimento reformas: en 1982 se adicionó al segundo párrafo que en el año en que un nuevo presidente tomara posesión (el 1º de diciembre: artículo 83 constitucional), el Ejecutivo podría presentar la iniciativa hasta el 15 de diciembre; en 1987 se eliminó el sexto párrafo la referencia a la Comisión Permanente; en 1993, se eliminó el plural de “leyes de ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos” en el segundo párrafo; finalmente, en 1999 se creó la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79 constitucional), y, por lo tanto, hubo de ajustar el párrafo sexto del 74 constitucional para abandonar la expresión “Contaduría Mayor de Hacienda.”⁵⁴

En razón de que la iniciativa de presupuesto de egresos del Ejecutivo se hace consistir en la proyección de gastos y bajo la premisa de que, no puede haber gasto sin previsión de sus correspondientes ingresos, precede jurídica y económicamente al presupuesto, la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación por parte del Congreso de la Unión conforme a lo establecido en los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV segundo párrafo.

Artículo 73.-El congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

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

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de

⁵⁴ “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada.” Ob. Cit. pág 11.

la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

...
...
...
...
...

A ningún estudioso en la materia escapa la opinión relativa al tiempo limitado con que cuenta el Poder Legislativo para analizar la iniciativa de Proyecto de Presupuesto, al carácter unicameral del proceso, a la naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano, a la obscuridad con que la norma fundamental aborda el tema del veto presidencial en materia presupuestal⁵⁵ (véase la nota a

⁵⁵ La obscuridad de la norma fundamental persiste, a nuestro particular juicio, no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó, al resolver la controversia constitucional presentada sobre esta materia respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005, que se reconoce la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. A continuación se extractan las principales consideraciones de la resolución de la Corte por la que se resolvió dicha controversia:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004.
ACTOR:
PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diecisiete de mayo de dos mil cinco.**

**V I S T O S ; Y
R E S U L T A N D O :**

PRIMERO. Por oficio presentado el veintiuno de diciembre de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal,

promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por la autoridad que a continuación se señala:

"ÓRGANO DEMANDADO:--- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (en adelante, la Cámara de Diputados), con domicilio en Avenida Congreso de la Unión número 66, colonia El Parque, Código Postal 15969, Delegación Venustiano Carranza, México, Distrito Federal.--- ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:--- Los actos de la Cámara de Diputados siguientes:--- 1.- El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.--- 2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (en lo sucesivo, el Decreto PEF 2005) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:--- a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- 3.- Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de esta demanda".

CONCEPTOS DE INVALIDEZ

TERCERO. La parte actora hace valer, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL NO ACEPTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL

“DECRETO PEF 2005”, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN Y, CONSECUENTEMENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ:

a). La facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones a un decreto o ley del Congreso de la Unión, en términos del artículo 72 de la Constitución General de la República, es un acto de cooperación dentro del proceso legislativo, en virtud de que permite formular comentarios y cuestionamientos que pudieron no haberse considerado al discutir una iniciativa, o bien, para impedir injerencias o actos que no estén acordes o fundados en la Constitución Federal.

b). El derecho de formular observaciones se prevé como una facultad discrecional del Ejecutivo Federal y constituye una objeción constitucional al decreto legislativo que obliga a que se revise su texto, sin embargo, la Cámara de Diputados omitió dar trámite a las observaciones formuladas, así como la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, además de no haber obtenido la votación nominal de las dos terceras partes del número total de los integrantes de ese cuerpo legislativo, para así estar en posibilidad de superar el veto del Poder Ejecutivo de la Unión.

SECCIÓN SEGUNDA

CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELATIVOS AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005

I. Al modificar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal dos mil cinco, estableció una serie de actos de administración o ejecutivos que son de la competencia del Ejecutivo Federal, por lo que transgredió los principios de división de poderes y supremacía constitucional que derivan de los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

“SEGUNDO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MÁS ALLÁ DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIÓ COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTÍCULOS 49 Y 73), VIOLÓ EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE LAS NORMAS (ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIÓ EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL PEF.”

TERCERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL MODIFICAR EL PROYECTO DEL “DECRETO PEF 2005”, HACIENDO TOTAL ABSTRACCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN. VIOLÓ EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN.

FIJACIÓN DE LA LITIS

QUINTO. Con base en los razonamientos expuestos en el considerando que antecede, se precisa que la litis en la presente controversia constitucional, se centra en los siguientes aspectos:

1.- Si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2.- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

3.- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

DERECHO DE VETO

SEXTO. El primer punto de la litis, consiste en determinar si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para ello, resulta necesario precisar que el veto es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.

Así, a través del veto el Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter, sino hasta después de que precluye, para el Ejecutivo, el plazo para emitir sus observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, no fueron aceptadas o, aceptándolas, modificó el proyecto original, en donde al término de cualquiera de estas hipótesis, el Ejecutivo tiene entonces la obligación de promulgar y publicar la Ley o Decreto.

Luego, la facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes.

Sentado lo anterior, se destaca que los argumentos de invalidez y su refutación, reseñados en los resultandos tercero y sexto, ponen de manifiesto que el reconocimiento o desconocimiento de la facultad del Presidente de la República para efectuar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deriva de la interpretación, divergente, que las partes contendientes realizan de las disposiciones contenidas en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es consecuencia del método de interpretación que cada una de ellas considera adecuado para determinar el alcance de las referidas normas constitucionales.

Al respecto, por razón de método, debe atenderse el argumento de la Cámara de Diputados relativo a que: "...las normas constitucionales deben interpretarse de manera literal y que, sólo en caso de que resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica...".

Como se ve, la Cámara de Diputados manifiesta que de la literalidad del artículo 74, fracción IV, párrafos del primero al cuarto y octavo se advierte que el procedimiento de

aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en dicho precepto constitucional y que dicho procedimiento es diverso al de iniciación y formación de leyes previsto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda al que pertenece el artículo 72; se procede al análisis del referido artículo 74, fracción IV, en los términos propuestos.

CRUCE DE MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN.

Las conclusiones resultantes de la aplicación de los diversos métodos de interpretación, para determinar el contenido y alcance de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucional, llevan a considerar lo siguiente.

De la **interpretación literal** deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del Decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72, de la Norma fundamental.

La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que, las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones

respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado **SE RESUELVE:**

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

TERCERO. Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

NOTIFIQUESE; haciéndolo del conocimiento de las partes por medio de oficio y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

pie de página sobre la resolución número 109-2004 de fecha 17 de mayo de 2005 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la controversia constitucional presentada por el Ejecutivo Federal por las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos 2005), y a la procedencia de que dicho veto fuese total o parcial, a la indefinición constitucional respecto de la posibilidad de introducir reformas al presupuesto ya aprobado y en vigor, a la pertinencia de establecer un mecanismo constitucional de reconducción presupuestal en caso de que se presente una parálisis institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Respecto a la resolución de la Corte en esta materia se determinó en esencia lo que a continuación se indica:

“La litis en la controversia constitucional, se centró en los siguientes aspectos:

- 1.- Si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- 2.- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.
- 3.- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.”

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las siguientes votaciones: En la sesión pública celebrada el doce de mayo de dos mil cinco: por mayoría de seis votos

Al efecto de resolver lo conducente el Máximo Tribunal procedió a realiza el “cruce de métodos de interpretación”

“Las conclusiones resultantes de la aplicación de los diversos métodos de interpretación, para determinar el contenido y alcance de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucional, llevan a considerar lo siguiente.

De la interpretación literal deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del Decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72, de la Norma fundamental.

La interpretación sistemática de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que, las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la interpretación histórica deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la interpretación genético-teleológica se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su

inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes. Por lo anteriormente expuesto y fundado se resolvió procedente y fundada la controversia constitucional, se declaró la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, habiendo quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.”

Los autores Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, en su obra titulada “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”, formulan diversas circunstancias en torno a la etapa relativa a la discusión – aprobación del Presupuesto:

En el caso de México, para sólo señalar un ejemplo, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el año 2003, el 53% del gasto neto total está ligado a disposiciones jurídicas que establecen compromisos cuantitativos definidos; por otro lado, se estima que el 34% representa un conjunto de erogaciones para cumplir con diversas disposiciones legales. Así pues, podemos decir que alrededor del 87% del gasto está previamente comprometido. Por medio de la ley, los Congresos y Parlamentos se han ido abriendo una vía que les permite definir las políticas públicas y los programas de gasto.

La determinación constitucional del plazo para la presentación del presupuesto tiene una doble importancia: técnica – en cuanto al

tiempo de que disponen los representantes para su análisis, factor de gran importancia, porque de ahí depende que las Comisiones de los Congresos y Parlamentos puedan ejercer un adecuado ejercicio de análisis y deliberación acerca del gasto público, – y jurídica, porque transforma la iniciativa, de un derecho en una obligación.

Así está claramente establecido en el artículo 74 constitucional, que sin embargo deja por despejar la incógnita de qué ocurriría en el caso de que el Ejecutivo Federal no hiciera llegar el proyecto de presupuesto dentro del plazo expresamente señalado. En el orden práctico ese incumplimiento se podría dar por la presentación extemporánea de la iniciativa, o por su no presentación.

Aun cuando se estimara procedente, la controversia constitucional no resolvería el problema del incumplimiento por parte del Presidente de la República, pues el tiempo para la formulación oportuna del presupuesto se habría agotado antes de que se resolviera la controversia. Tampoco procedería el juicio político, según lo dispuesto por el artículo 108 constitucional. Se trata, por lo mismo, de una situación que refleja la vulnerabilidad del sistema representativo mexicano, y por lo tanto debe ser reformado.

Respecto a la aprobación de los presupuestos, del análisis al derecho comparado en esta materia, se advierte que aquéllos pueden ser aprobados por una sola Cámara o por dos Cámaras. Pero hay otros a los que podemos denominar, para efectos de aprobación del presupuesto, como sistemas unicamerales especiales, porque si bien está prevista la existencia de dos cámaras legislativas, el presupuesto sólo es competencia de una de ellas, o de ambas actuando en una sola asamblea.

La Constitución mexicana, como ya se dijo, representa una verdadera excepción que contradice incluso nuestros propios antecedentes históricos. La Constitución federal de 1824, reformada en 1847 (art. 50, VIII 9) e incluso las unitarias de 1836 (Ley III, art. 44, III) y 1843 (art. 65, II), prescribían la intervención de ambas cámaras para la aprobación del presupuesto. El establecimiento de un sistema unicameral en 1857 depositó la facultad presupuestaria en la Cámara de Diputados; al restablecerse el Senado en 1847 no se le reintegró la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto. No fue una omisión accidental. Con el restablecimiento del Senado, intentado infructuosamente desde 1867, se pretendía disminuir el poder de los diputados; pero no cedieron en lo que consideraban, certeramente, como una facultad de enorme importancia. Por eso no se restituyó la facultad presupuestaria de los senadores: celosa de su prerrogativa principal, la Cámara de Diputados conservó el poder de determinar, sin la intervención de su nueva colegisladora, el presupuesto anual de egresos.

Paradójicamente la limitación impuesta al Senado tiene hoy un efecto contrario al que las fuerzas políticas previeron a mediados del siglo antepasado. Si entonces se estimaba necesario preservar la exclusividad de los diputados en cuanto a la aprobación del presupuesto para disponer de un instrumento que equilibrara moderadamente sus relaciones con el gobierno, actualmente esta limitación opera en sentido opuesto, en tanto que significa una limitación al sistema representativo.

Dentro del proceso de discusión – aprobación existen reglas comunes y variantes, atendiendo a los diferentes sistemas constitucionales, tales como:

- *Naturaleza jurídica del presupuesto*; la mayoría de los sistemas constitucionales atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley. En México su naturaleza es administrativa al tratarse de un Decreto.

- *Enmiendas al proyecto de presupuesto* que el Titular del Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados, ya sea para la disminución o aumento del gasto; al respecto podemos decir que la regla general, atendiendo al estudio del derecho comparado, en las Constituciones sólo se permite elevar los niveles de gasto en que se obtengan recursos mediante la disminución en otros rubros.

- *La vigencia del Presupuesto*; las excepciones a la anualidad del Presupuesto aparecen en Uruguay (artículo 214, 216 y 229), donde es de cinco años, con posibilidades de modificaciones anuales. Puede establecerse una selección en los presupuestos que incluya los gastos ordinarios permanentes del gobierno cuya revisión no sea indispensable. Además, para evitar distorsiones que afecten los procesos electorales, un año antes de la fecha de elecciones extraordinarias no es posible modificar el presupuesto.

- *Reconducción del Presupuesto*; las reglas para la reconducción de los presupuestos aplicadas en los diferentes sistemas constitucionales varían considerablemente, como se verá a continuación en los ejemplos seleccionados. En el caso de Chile (artículo 64) si el Congreso no aprueba un nuevo presupuesto, se aplica como presupuesto el proyecto presentado por el Presidente. Las Constituciones de Honduras (artículo 368) y de Uruguay (artículo 228) disponen que cuando no haya sido aprobado el nuevo presupuesto, continuará vigente el anterior. En Paraguay (artículo 217) la vigencia del presupuesto se prorroga, indefinidamente, en dos casos: cuando el gobierno no presenta proyecto de presupuesto, o cuando el Congreso

no aprueba el proyecto presentado por el gobierno. Los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo (sobre todo por parte del presidente, si su iniciativa o el presupuesto del año anterior cobran vigencia automática en caso de parálisis).

En México este es un tema que debe examinarse cuidadosamente, para que la solución a la laguna constitucional existente no se traduzca en problemas que afecten el comportamiento de los agentes políticos, en perjuicio de las instituciones. En México, el proyecto debe presentarse a más tardar el 8 de septiembre de cada año y debe aprobarse a más tardar el 15 de noviembre por la Cámara de Diputados, o el 15 de diciembre cuando se de inicio a un nuevo periodo de gobierno

De lo anteriormente expuesto, podemos advertir que las tareas de examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se ejercen por la Cámara de Diputados en pleno. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elabora el Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, para su aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados.

Ahora bien por lo que corresponde a la legislación secundaria en la materia, tenemos que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contiene un capítulo específico en materia de “aprobación de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos”, procedimiento que esencialmente consiste en establecer los plazos perentorios de actuación por parte del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados, en el proceso de presentación, aprobación y publicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos:

“I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;

b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;

c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;

d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;

b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y

c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado;

VII. La Cámara de Diputados, en el marco de las disposiciones de la presente Ley, podrá prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley;

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;

b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;

c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;

d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;

e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.”⁵⁶

La excepción a los plazos señalados en el artículo anterior, se prevé en el numeral 43 del ordenamiento en cita, de tal manera que: “ En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para realizar las actividades a que se refiere este artículo y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el año en que inicie una nueva Administración del Ejecutivo Federal, se observará, en lo conducente, el procedimiento establecido en el artículo 42 de esta Ley.

Las obligaciones subsecuentes a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos a que se refieren los artículos

42, 44 y 77 de esta Ley deberán realizarse conforme a los plazos y procedimientos establecidos en los mismos artículos, en lo conducente. Para el caso de las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de esta Ley, el procedimiento no podrá exceder del primer bimestre del ejercicio que corresponda.

Por lo que respecta al momentum de la aprobación del Presupuesto de Egresos Federal y su ejercicio propiamente dicho, la LFPyRH establece que dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable y al nivel de desagregación, enviándose copia de dichos comunicados a la Cámara de Diputados. A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después.

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

Habría que detenerse a analizar que el artículo 42 de la LFPyRH, establece en su parte conducente que:

“El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

⁵⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 42.

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado.”

Luego entonces, considerando que la referida Ley se publicó el 30 de marzo de 2006, esto es, tiempo posterior a que se resolviera la controversia constitucional número... a la que igualmente hemos hecho referencia en este apartado, pudiéramos llegar a la interpretación de que la legislación secundaria, a tono de lo que resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si concede y reconoce al Presidente de la República la facultad de efectuar modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Una vez aprobado el PEF, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral sobre el ejercicio del mismo en los siguientes términos:

“I. Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, conforme a lo previsto en esta Ley.

Los informes trimestrales deberán presentarse con desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto serán responsables de remitir oportunamente a la Secretaría, la información que corresponda para la debida integración de los informes trimestrales, cuya metodología permitirá hacer comparaciones consistentes durante el ejercicio fiscal y entre varios ejercicios fiscales.

Los informes trimestrales deberán contener como mínimo:

a) La situación económica, incluyendo el análisis sobre la producción y el empleo, precios y salarios y la evaluación del sector financiero y del sector externo;

b) La situación de las finanzas públicas, con base en lo siguiente:

i) Los principales indicadores de la postura fiscal, incluyendo información sobre los balances fiscales y, en su caso, el déficit presupuestario;

ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas.

Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el Gobierno Federal. Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes, y

iii) La evolución del gasto público, incluyendo el gasto programable y no programable; su ejecución conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los principales resultados de los programas y proyectos, y las disponibilidades de recursos en fondos y fideicomisos;

c) Un informe que contenga la evolución detallada de la deuda pública en el trimestre, incluyendo los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda pública interna y externa.

La información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Estos deberán diferenciarse de la tasa de interés que se pagará por los empréstitos y bonos colocados. Asimismo, deberá informar sobre la tasa de interés o rendimiento que pagará cada emisión, de las comisiones, el plazo, y el monto de la emisión, presentando un perfil de vencimientos para la deuda pública interna y externa, así como la evolución de las garantías otorgadas por el Gobierno Federal.

Se incluirá también un informe de las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financieros y de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Adicionalmente, en dicho informe se incluirá un apartado que refiera las operaciones activas y pasivas del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, así como de su posición financiera, incluyendo aquéllas relativas a la enajenación de bienes, colocación de valores y apoyos otorgados.

Este informe incluirá un apartado sobre los pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados.

De igual forma, incluirá un informe sobre el uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el balance de operación y el otorgamiento de créditos, así como sus fuentes de financiamiento, así como se reportará sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados;

d) La evolución de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, que incluya:

i) Una contabilidad separada con el objeto de identificar los ingresos asociados a dichos proyectos;

ii) Los costos de los proyectos y las amortizaciones derivadas de los mismos, y

iii) Un análisis que permita conocer el monto, a valor presente, de la posición financiera del Gobierno Federal y las entidades con respecto a los proyectos de que se trate.

e) Los montos correspondientes a los requerimientos financieros del sector público, incluyendo su saldo histórico.

II. Informes mensuales sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. La información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Estos deberán diferenciarse de la tasa de interés que se pagará por los empréstitos y bonos colocados. Dichos informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público del Congreso de la Unión, 30 días después del mes de que se trate.

La Secretaría informará a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, 30 días después de concluido el mes de que se trate, sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas. La recaudación federal

participable se calculará de acuerdo con lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal. La recaudación federal participable se comparará con la correspondiente al mismo mes del año previo y con el programa, y se incluirá una explicación detallada de su evolución.

Asimismo la Secretaría informará a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 15 días naturales después de concluido el mes, acerca del pago de las participaciones a las entidades federativas. Esta información deberá estar desagregada por tipo de fondo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, y por entidad federativa. Este monto pagado de participaciones se comparará con el correspondiente al del mismo mes de año previo. La Secretaría deberá proporcionar la información a que se refiere este párrafo y el anterior a las entidades federativas, a través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de Ingresos Federales de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a más tardar 15 días después de concluido el mes correspondiente y deberá publicarla en su página electrónica.

La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así como la que le solicite el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.

La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.”⁵⁷

Por su parte el Reglamento regula la posibilidad de realizar reuniones entre representantes del Ejecutivo Federal y el Congreso una vez que se hayan presentado la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, reuniones de trabajo con las dependencias y entidades para determinar la conveniencia de integrar documentación o información que facilite el avance en el proceso de discusión y aprobación por parte del Congreso de la Unión.

III.4. Administración de Recursos.

III.4.1.- Recursos Humanos

Uno de los instrumentos que podemos considerar como reguladores de la gestión pública en el Poder Legislativo, se encuentran las disposiciones que establecen las reglas para ingreso y promoción de puestos en la estructura administrativa de ambas Cámaras (no aplica para el caso de representantes de elección popular), movimientos de personal que deben regirse por reglas y requisitos expresos y objetivos, vinculados con la formación profesional y perfil de las personas y, no bajo criterios subjetivos. *El conjunto de normas relativas, constituyen en su conjunto el Servicio de Carrera Parlamentaria.*

Sobre el particular mencionaremos como funciona el Servicio de Carrera en el Poder legislativo (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación), atento a lo establecido por la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 20, 34, 35, 37, 38, 49, 51, 52, 56, 57, 66, 67, 68, 114 y 115)

A continuación reseñaremos los principios básicos sobre los cuales se construye jurídicamente el marco normativo que regula la administración de recursos humanos en el Poder Legislativo, *distinguiendo entre la (i) administración de la Cámara de Diputados, (ii) la Cámara de Senadores y, (iii) la Auditoría Superior de la Federación.*

Tratándose de la administración de recursos humanos en la Cámara de Diputados, hemos de precisar que constituyen un

⁵⁷ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, numeral 107.

instrumento regulador de la gestión pública, el conjunto de disposiciones que establecen el Servicio Civil de Carrera. Al efecto, baste mencionar que entre *las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se encuentran el elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria*, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo. A la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados le corresponde, en esta materia, elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, propondrá al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera.

Respecto a la existencia de funcionarios de carrera en órganos e instancias de la Cámara de Diputados, cabe mencionar que estos integran la Secretaría de Servicios Parlamentarios y a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto para la organización y funcionamiento de las Secretarías y de los servicios de carrera, en cuyo contenido se determina lo

conducente a la estructura de cada una de las Secretarías y sus relaciones de mando y supervisión, así como las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara que integran los servicios de carrera.

Las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera, se ajustarán a las siguientes bases:

a) Los Cuerpos de la Función Legislativa y de la Función Administrativa se integran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara. Los niveles o rangos permiten la promoción de los miembros titulares de los Cuerpos, en los cuales se desarrolla su carrera, de manera que puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto;

b) Para el ingreso a los Cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;

c) Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario y administrativo y financiero en un nivel o rango de un Cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del Estatuto; y

d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la Unidad, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el Estatuto.

Las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción, movimientos a los cargos, compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y remociones, así como las demás disposiciones necesarias para la organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara en la Cámara de Diputados, se desarrollarán en el Estatuto. Los miembros de los dos servicios de carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por el Estatuto. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios pertinentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Con fecha 7 de noviembre de 2002, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó, en su sesión ordinaria, el Estatuto del Servicio Civil de Carrera, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de ese mismo ejercicio.

En cuanto al *Servicio de Carrera en la Cámara de Senadores*, debemos mencionar que la Mesa Directiva presentará al Pleno para su aprobación los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos. Al Presidente de la Mesa Directiva le corresponderá dirigir las tareas del Centro de Capacitación y Formación Permanente del servicio civil de carrera. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 114 que para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los

servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el Pleno.

Los miembros del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta Ley, y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Con fecha 7 de noviembre de 2002, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó, en su sesión ordinaria, el Estatuto del Servicio Civil de Carrera, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de ese mismo ejercicio. Con fecha 27 de febrero de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la Cámara de Senadores, en el que se indica que la dieta es la remuneración que perciben legisladores por la representación política que ostentan, la cual es irrenunciable y no constituye una contraprestación por un trabajo personal subordinado. El personal de mando que no es representante político que se regula por este Manual es desde Jefe del Departamento, Subdirector, Director de área, Jefe de Unidad, Director General, Coordinador, y estos no perciben dieta sino una percepción ordinaria que constituye un salario.

Respecto al servicio de carrera en la Auditoría Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su Reglamento Interior indican que deberá establecerse un servicio civil de carrera, que permita la objetiva y estricta selección de sus

integrantes, mediante exámenes de ingreso y que en atención a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garantice, a través de evaluaciones periódicas, su permanencia y la excelencia en la prestación del servicio a su cargo. Al Titular de la Unidad General de Administración le corresponde supervisar la organización y funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera, dentro de la Auditoría Superior de la Federación, así como proponer al Auditor Superior de la Federación el proyecto de Estatuto correspondiente. El Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, adscrito al Titular de la Unidad General de Administración participará en la organización y supervisión del funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera. Con fecha 23 de febrero de 2007 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones y Prestaciones para los Funcionarios Públicos de la ASF, el cual tienen por objeto establecer las disposiciones para el otorgamiento de las percepciones, prestaciones y demás beneficios que integran el Sistema de Compensación para sus servidores públicos.

III.4.2.- Recursos Financieros

Las disposiciones de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos relacionadas con el ejercicio de recursos financieros, son, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, en términos de los artículos 33, 48, 51 y 55 del ordenamiento citado, las siguientes:*

- Corresponde a la Junta de Coordinación Política, asignar, en los términos de esta ley, los recursos financieros a los Grupos Parlamentarios.

- A la Secretaría General de la Cámara compete el dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios y Administrativos y Financieros; así como formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera.
- A la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, proporcionar los Servicios de Tesorería, que comprenden los de programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas.

Para mayor referencia y especificidad en el tema consúltese la “Norma para el presupuesto, contabilidad y cuenta pública de la Cámara de Diputados,” aprobada por el pleno el 20 de abril y vigente a partir del 22 de abril de 2006, que de conformidad a lo establecido en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 26 y 27, dispone:

Tiene por objeto regular las actividades para la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación del ejercicio presupuestal, así como de la contabilidad y cuenta pública, a fin de propiciar un manejo eficiente, eficaz, transparente, racional, austero y disciplinado del presupuesto anual autorizado a la Cámara.

- Son sujetos de observancia de la presente Norma los Órganos de Gobierno, de Apoyo Legislativo, Grupos Parlamentarios, las Unidades Responsables de Gasto y las Unidades con Presupuesto Asignado.

- El Clasificador por Objeto del Gasto, es la base para integrar el anteproyecto y ejercer el presupuesto de egresos de la Cámara; los registros, afectaciones, adecuaciones y el seguimiento y control presupuestal, así como los diversos reportes presupuestales que sean requeridos para el ejercicio, comprobación e integración de la Cuenta Pública. El Clasificador por Objeto del Gasto de la Cámara deberá elaborarse y actualizarse conforme a sus necesidades, el cual será congruente con su similar emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haciendo del conocimiento de dicha dependencia su integración y modificaciones.
- El ejercicio presupuestal de la Cámara deberá cumplir las políticas y lineamientos que al efecto apruebe la Junta de Coordinación Política.
- El Catálogo de Centros de Costo deberá incorporar, para su elaboración y actualización permanente, criterios orgánicos y funcionales que mejoren su aplicación. Se entiende por Centro de Costo, a cada una de las Unidades Responsable de Gasto o las Unidades con Presupuesto Asignado.

Por lo que hace a las normas propias al ejercicio de los recursos financieros *en la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en sus numerales 108 y 111 lo siguiente:*

- El Secretario General de Servicios Parlamentarios, el Secretario General de Servicios Administrativos y el Tesorero, tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno en materia de administración de recursos financieros, que les serán previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.
- La Tesorería de la Cámara de Senadores tendrá las siguientes atribuciones: a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado; b) Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara; c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto; d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara; e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara.

Es con fundamento en lo dispuesto en los artículos 48, numeral 4, inciso e) así como 66 numeral 1 inciso h, 110, de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que la Secretaría General de la Cámara de Diputados y la Secretaría General de Servicios Administrativos de la Cámara de Senadores, respectivamente, publican en el Diario Oficial de la Federación los montos de los recursos financieros devengados y no devengados correspondientes al Presupuesto de Egresos que para cada ejercicio*

anual les ha sido autorizado, detallando entre otros rubros el avance financiero del ejercicio relativo a servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles, inversión financiera, provisiones económicas, ayudas y otras erogaciones.

Respecto a las normas generales que deberán observar quienes administren recursos financieros en el Poder Legislativo, tenemos que deberán aplicar los principios generales sobre la aplicación de los recursos, consignados en normas secundarias tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, ya que atento a lo señalado en el artículo 2 de dicha Ley, *“El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realiza el Poder Legislativo”* (normas que ya fueron analizadas en el Capítulo Segundo de esta Tesis, titulado “Los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo”)

Con fecha 12 de julio de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Normas presupuestarias de la Cámara de Senadores, que tiene por objetivo establecer las normas para orientar el proceso de programación- presupuestación, así como el ejercicio del presupuesto en forma unificada, que permita la aplicación de los recursos con la agilidad y oportunidad que se requiere para la atención de los servicios, siendo dichas normas de observancia obligatoria para las unidades administrativas de la Cámara.

Como hemos apuntado en este apartado, en los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados ha venido estableciendo, a recientes fechas, *Disposiciones de*

Evaluación y Control, que son un conjunto de disposiciones cuyo objeto es establecer medidas de control, ya sea para el ejercicio del gasto, como para su evaluación. A continuación citamos algunos numerales de los Decretos de Presupuestos de Egresos para 2001, 2003 y 2004;

Como ejemplo de ello, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001 dispuso en los párrafos tercero, cuarto y sexto de su artículo 70 y 71 lo siguiente:

- Las dependencias deberán enviar a la Cámara, por conducto de las comisiones correspondientes, informes semestrales sobre el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en las reglas de operación. Los indicadores de evaluación y gestión. Así como los principales resultados de la evaluación, deberán presentarse por las dependencias y entidades trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, así como a la Cámara de Diputados a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre. Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados podrán emitir opinión respecto a los indicadores de evaluación y gestión de los programas.

- Los Programas (de Gobierno) deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación preferentemente nacionales...para evaluar su apego a las reglas de operación, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo de efectividad

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2003 dispuso diversas medidas de control en sus artículos 9 y 11.

ARTÍCULO 9. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Contraloría, previamente a la entrega de los recursos públicos federales a que se refieren los artículos 10 (Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) y 12 (Reasignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas) de este Decreto, deberá acordar con las secretarías de contraloría o sus equivalentes de las entidades federativas, el establecimiento por parte de éstas de cuentas bancarias específicas que identifiquen los recursos públicos federales, así como de mecanismos de supervisión y control para la comprobación del ejercicio de los recursos por parte de dichas secretarías o sus equivalentes. En caso de que no se observe lo dispuesto en este artículo y en las demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades podrán suspender o cancelar la transferencia de recursos públicos federales.

La Cámara, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales a que se refiere el presente Título (Del Federalismo), en los términos de los artículos 16 fracción XVIII, 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, conforme a lo siguiente:

I. En el caso de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, la Cámara por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, acordará con los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según sea el caso:

a) Los procedimientos de coordinación para que en el ejercicio de las atribuciones de control que los órganos técnicos de fiscalización locales tengan conferidas, colaboren con la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por sus municipios;

b) La apertura por parte de las entidades federativas de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos;

c) La aplicación, conforme a las reglas que establezca la Auditoría Superior de la Federación, de los recursos previstos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que se destinarán a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, para la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos federales. Los órganos técnicos de fiscalización locales deberán destinar por lo menos el 50 por ciento de los recursos que reciban, para la fiscalización de los recursos correspondientes a los fondos de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Las erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se distribuirán, con cargo al presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, en proporción directa a los recursos que cada entidad federativa reciba por concepto de los

ramos 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales que se acuerden conforme a lo previsto en esta fracción, se realizarán sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación ejerza directamente las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y

II. En el caso del Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas a que se refiere el artículo 10 de este Decreto, así como de la reasignación de recursos federales a las entidades federativas a que se refiere el artículo 12 del mismo, la Auditoría Superior de la Federación deberá fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación podrá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales a que se refiere la presente fracción, conforme al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado a que se refiere la fracción III del artículo 10 de este Decreto.

ARTÍCULO 11. La inobservancia a las disposiciones relativas a las aportaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, será motivo de fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La Contraloría y la Auditoría Superior de la Federación deberán fiscalizar el cumplimiento de dichas disposiciones.

Adicionalmente a estas medidas, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003 estableció el Título Tercero denominado: *“Del ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria”*, en el que se establecieron un conjunto de mecanismos de control, entre los más importantes los siguientes:

ARTÍCULO 13. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán sujetarse a los montos autorizados en este Presupuesto para sus respectivos programas, salvo que se autoricen adecuaciones presupuestarias.

Todos los recursos económicos que recauden u obtengan por cualquier concepto las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, deberán ser concentrados en la Tesorería de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 14. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), autorizará las adecuaciones presupuestarias de las dependencias y entidades, en los

términos de las disposiciones aplicables. Las adecuaciones presupuestarias comprenden las modificaciones a la estructura programática,

a las asignaciones presupuestarias y a los calendarios de presupuesto.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, a través de sus órganos competentes, podrán autorizar adecuaciones a sus respectivos presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo. Dichas adecuaciones deberán ser informadas al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

ARTÍCULO 16 Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, podrán autorizar la celebración de contratos multianuales de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, siempre que esto represente mejores términos y condiciones respecto a la celebración de dichos contratos por un solo ejercicio fiscal, y en el entendido de que el pago de los compromisos de los años subsecuentes quedará sujeto a la disponibilidad presupuestaria que autorice la Cámara. Asimismo, deberán informar a la Auditoría Superior de la Federación sobre los contratos celebrados en los términos de este artículo, así como sobre el ejercicio de los recursos correspondientes.

ARTÍCULO 20. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, deberán informar trimestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y publicar en el Diario Oficial de la Federación, los saldos, incluyendo los productos financieros de los fideicomisos en los que participen, en los términos de las disposiciones aplicables. Dicha información deberá presentarse a más tardar 15 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate.

ARTÍCULO 22. Los órganos encargados de la administración de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes públicos federales, podrán autorizar ampliaciones a sus respectivos presupuestos con cargo a los ingresos excedentes, siempre y cuando:

II. Informen a la Secretaría sobre la obtención y la aplicación de dichos ingresos, para efectos de la integración de los informes trimestrales a que se refiere el artículo 64, fracción I, de este Decreto, así como del Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

ARTÍCULO 26. Los responsables de la administración en los Poderes Legislativo y Judicial, los titulares de los entes públicos federales y de las dependencias, así como los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, serán responsables de la administración por resultados;

ARTÍCULO 27. La Secretaría y la Contraloría, con la participación que corresponda a la respectiva dependencia coordinadora de sector, y con la opinión favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, podrán suscribir convenios o bases de desempeño con las entidades, las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, respectivamente, con el objeto de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.

ARTÍCULO 29. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública al término de cada trimestre del ejercicio... sobre las contrataciones que realicen en los términos de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, o de los ordenamientos legales que rigen a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes públicos federales, así como aquellas que se deriven de convenios de colaboración interinstitucional.

Los órganos internos de control de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes públicos federales, así como la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta la información a que se refiere esta fracción, para el seguimiento y evaluación de dichas contrataciones, en los términos de las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 31. Las dependencias y entidades deberán informar a la Cámara (de Diputados), por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública,lo siguiente: nombre y razón social, situación fiscal y montos recibidos por donatarios. Los donativos deberán ser autorizados por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno, tratándose de las entidades, en forma indelegable, y serán considerados como otorgados por el Gobierno Federal.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, reprodujo las disposiciones del Decreto de 2003, encaminadas a la práctica de una evaluación y un control de los recursos Federales, adicionando lo relativo a la revisión de recursos federales por parte de la Auditoría Superior de la Federación, entregados para su ejercicio a las entidades federativas, artículo 10 fracción I, “La Auditoría Superior de la Federación establecerá las reglas para la aplicación de los recursos previstos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que se destinarán a fortalecer los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, a fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como la reasignación de recursos federales a las entidades federativas, principalmente.”

El 26 de enero de 2007 se publicaron las Disposiciones que regulan el Presupuesto, la Constitución e Informes sobre la Cuenta Pública de la ASF, las cuales tienen por objeto regular, en los términos del segundo párrafo del artículo 3 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las materias de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos de la ASF.

III.4.3.- Recursos materiales

Como ya mencionamos en el apartado correspondiente a la administración de recursos en el Poder Ejecutivo Federal, al abordar el concepto Estado, el artículo 134 constitucional incluye a los tres órganos primarios constitucionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos dos últimos se excluyen de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículo 1°) como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (artículo 1°).

Para llevar a cabo sus atribuciones, el Poder Legislativo Federal realiza un sin número de relaciones de carácter contractual con los particulares, para la realización de obras públicas, la proveeduría de bienes y servicios de diversa índole.

Ahora bien, abordemos ahora la regulación en cuanto a *la adquisición y administración de recursos materiales en el Poder Legislativo*. Todas aquellas prestaciones de bienes o de servicios personales que el Estado contrate con los particulares deben de sujetarse a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto constitucional establece que las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de

bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Gobierno Federal se llevará a cabo en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes a fin de acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En cuanto a *la contratación de servicios, arrendamientos, adquisiciones y obra pública, en un principio se reguló conforme a las disposiciones contenidas en la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios, expedida por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 77, fracción I; 34 inciso f) y 38 inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

Esta Norma es relevante en la materia ya que con base en ella la Cámara de Diputados estructuró la forma y medios en que se realizaría la contratación de bienes y servicios, así como de Obra pública, *cuyo objetivo es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, obra pública y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la H. Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2003.*

A continuación realizaremos un análisis conciso de las principales disposiciones de esta Norma:

- Son sujetos de esta Norma los Órganos de Gobierno de la Cámara y unidades administrativas que los conforman, y la aplican la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

y la Dirección de Servicios de Recursos Materiales de la Cámara de Diputados.

- La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, será la facultada para:
 - Interpretar la presente Norma, previa opinión de la Contraloría Interna. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de la Norma, serán resueltos por Tribunales Federales.
 - Aprobar, en su caso, los programas de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas y servicios.
 - Autorizar la procedencia de realizar contrataciones sin licitar públicamente
 - Autorizar el Manual de Integración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios
 - Emitir autorizaciones, globales o específicas, de presupuesto de inversión o de gasto corriente.
- La planeación y el recurso para las adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios se ajustará a los objetivos, metas y previsiones de recursos para las adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios se ajustará, en su caso, a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- La Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros, por conducto de la Dirección de Servicios de Recursos Materiales esta facultada para:
 - Suscribir los pedidos para la adquisición de bienes
 - Elaborar el Programa Anual Calendarizado de Adquisiciones, Usos, Servicios y Obras Públicas
- Someter a consideración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios las solicitudes de contratación.
- Se crea el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios que autorizará las contrataciones en la materia y aprobará las convocatorias y bases correspondientes.
- Las contrataciones se realizan bajo criterios que atienden al tipo de procedimiento, considerando el rango económico o el supuesto del caso y son los siguientes:
 - Adjudicación Directa: (i) Monto de \$1.00 hasta \$100,000.00 más IVA. (ii) Cuando existan razones justificadas, previamente autorizadas por la Junta de Coordinación Política, para contratar marca determinada. (iii) Por autorización de la referida Junta o instancia Superior.
 - Selección de entre 5 cotizaciones: (i) Monto de \$100,001.00 hasta \$300,000.00 más IVA. (ii) Por autorización de la Junta de Coordinación Política o instancia superior.

- Concurso por invitación a por lo menos 5 participantes: (i) Monto de \$300,001.00 hasta \$1,000,000.00 más IVA. (ii) Por autorización de la Junta de Coordinación Política o instancia superior.

- Licitación Pública (nacional o internacional): Monto de \$1,000,000.00 más I.V.A. en adelante.
 - Se establece la existencia de un Padrón de Proveedores, Arrendadores, Prestadores de servicios y Contratistas para tener una relación de proveedores idóneos con el objeto de asegurar a la Cámara las mejores condiciones de contratación.

 - La Contraloría Interna podrá verificar en cualquier tiempo que las contrataciones se realicen conforme a lo establecido en esta Norma, verificando la información con los proveedores así como la calidad de las especificaciones de los bienes y los trabajos, imponiendo, en su caso, las sanciones a los servidores públicos de la Cámara, atento a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. También resolverá las Inconformidades que los licitantes promuevan declarando la nulidad del acto o actos irregulares, del procedimiento o la improcedencia de la inconformidad.

Con fecha 15 de febrero de 2006 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Normas de Obras Públicas y Servicios con las Mismas y, la correlativa en Adquisiciones y Servicios, ambas de la Cámara de Diputados, dichas disposiciones abrogan la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios de la Cámara del 7 de marzo de 2003. En principio cada Norma regula por separado su respectivo ámbito de competencia material, es decir, por un lado obra pública y por otro adquisiciones. Las principales modificaciones

con la Norma derogada consisten en que se establece el concurso por invitación a cuando menos tres participantes, en lugar la selección entre 5 cotizaciones. Los montos para contratación se fijan ahora en salarios mínimos mensuales generales vigentes en el DF. Se establece un procedimiento de pre bases a difundirse en Internet. Se establecen supuestos de excepción por supuestos y ya no por montos, se incorpora la instancia de la inconformidad, el procedimiento de conciliación. En general se asimilan ambas Normas a la estructura de las Leyes de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y con la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ambos ordenamientos vigentes en el Poder Ejecutivo Federal.

*Tratándose de la Cámara de Senadores, la regulación en cuanto a la contratación se llevó a cabo, en un principio, conforme a las disposiciones contenidas en el *Manual de Normas de Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas, formulada por la Secretaría General de Servicios Administrativos, con fundamento en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2002.**

A continuación realizaremos un estudio de las más importantes disposiciones de este Manual:

- Son sujetos de este Manual, el personal de la Secretaría General de Servicios Administrativos, que participa en los procedimientos de contratación, incluyendo a los Titulares de la Unidad Operativa de dicha Secretaría General, de las unidades administrativas y a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores, igualmente es obligatoria para los proveedores,

contratistas, arrendadores y prestadores de servicios y obra pública que contraten con el Senado de la República.

- La Secretaría General de Servicios Administrativos y la Unidad Operativa, estarán facultadas para:
 - Formular el Programa de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, así como su correspondiente proyecto de Presupuesto, de conformidad a los lineamientos y acuerdos expedidos por la Comisión de Administración para que ésta lo someta, por conducto del Pleno o de la Comisión Permanente del Senado, a la Mesa directiva de la Cámara de Senadores.
 - Celebrar contrataciones o pedidos.
- Se crea el Comité de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios.
- Por regla general toda adquisición y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y la contratación de obras y servicios se realiza por licitación pública (nacional o internacional), hecha excepción de las compras directas menores cuya adquisición se autoriza mediante los fondos fijos y revolventes. Los procedimientos de contratación, además de la licitación pública, son (i) invitación y (ii) adjudicación directa, de conformidad a los rangos determinados anualmente por la Comisión de Administración, adicionalmente serán adjudicadas directamente, previa autorización del Comité de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios, las contrataciones siguientes:
 - Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles; impresión y edición de trabajos legislativos; impresión de

papelería; adquisición de bienes perecederos; servicios de consultoría; servicios profesionales prestados por personas físicas; contrataciones con dependencias y entidades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, así como entes públicos federales autónomos e instituciones públicas educativas; licitaciones desiertas; cuando ocurran circunstancias imprevisibles o cuando peligre la seguridad de las personas, instalaciones o labores.

- El Manual contiene disposiciones relativas al desarrollo de los procedimientos de contratación, a la formalización de contratos, anticipos, ajuste de precios y costos, garantías, terminación, rescisión y suspensión de contratos y penas convencionales.

- La Contraloría Interna interpretará el Manual de referencia y podrá verificar en cualquier tiempo que las contrataciones se realicen conforme a lo establecido en el mismo, verificando la información con los proveedores así como la calidad de las especificaciones de los bienes y los trabajos, imponiendo, en su caso, las sanciones a los servidores públicos de la Cámara, atento a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. También resolverá las Inconformidades que los proveedores, contratistas, arrendadores y prestadores de servicios y obra pública promuevan declarando la nulidad del acto o actos irregulares, del procedimiento o la improcedencia de la inconformidad. La Contraloría Interna también desarrollará un procedimiento de conciliación.

Con fecha 30 de junio de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de normas para adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas de la Cámara de Senadores que regula la operación a la que deberán sujetarse los servidores públicos de la Cámara en las contrataciones que celebren en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública, en ejercicio del presupuesto.

Las principales modificaciones con el Manual abrogado consisten en que se establece Se extiende la aplicación del manual a los proveedores, contratistas, arrendadores y prestadores de servicios, se establece que podrá otorgarse, previa autorización del Secretario, a los proveedores, prestadores de servicios o contratistas hasta el 50% del monto total del contrato como anticipo.

III.5.- Instrumentos de Control.

En el apartado número III.2 de este capítulo, denominado “*Organización Administrativa*” se hizo mención a los órganos de que dispone el Poder Legislativo para la realización de las diversas tareas administrativas, como la elaboración y ejecución de su presupuesto interno, la organización de sus recursos humanos, materiales y financieros y la contratación de bienes y servicios.

Ahora nos ocuparemos de analizar las estructuras de las Cámaras de Diputados y Senadores a los que corresponde vigilar, supervisar y controlar que el ejercicio de la función pública y del gasto público se realice de manera honesta y transparente, tanto hacia el interior del Poder Legislativo, aludiendo a lo que denominamos para efectos metodológicos en esta investigación (i) — Control Interno — (vigilancia, supervisión y control en el interior de las Cámaras de

Diputados y Senadores), como (ii) el – Control Externo o Congressional –, que ejerce el Poder Legislativo sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial, concretamente la competencia de la entidad de fiscalización superior de la Federación en el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, Estados y Municipios- convenios de coordinación y colaboración que celebran la Cámara de Diputados y los Congresos Estatales.

III.5.1.- Órganos de Control Interno de la Cámara de Diputados

Los órganos a los que les corresponde llevar a cabo principalmente las funciones en el ámbito de *Control Interno* de la Cámara de Diputados son:

- Contraloría Interna
- Comisión de Vigilancia
- Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

La Contraloría Interna de la Cámara de Diputados se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados (órgano de la Cámara al que le compete , entre otras atribuciones, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades; Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de

Secretario General y de Contralor de la Cámara) (facultades y proceso para imponer sanciones y tipo de sanciones).

Los artículos 20, 29, 38 y 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disponen que la Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma; revisar la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, la cual también será objeto de revisión por la auditoría superior de la Federación.

La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno; la determinación de sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria es una facultad de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (de lo que se concluye que la Contraloría Interna propone la aplicación de sanciones a la Mesa Directiva, esta determina si son o no procedentes y, en su caso la Contraloría Interna las ejecuta).

Los Lineamientos expedidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados establecen que la Contraloría Interna deberá elaborar un programa Anual de Control Y Auditoría de la Cámara de Diputados, someterlo a la aprobación de la referida Conferencia, y proceder a su ejecución, diseñar, implantar y supervisar la operación del Sistema

Integral de Control y Evaluación de la Gestión de las unidades administrativas de la Cámara de Diputados, establecer políticas y Lineamientos de colaboración con la Auditoría Superior de la Federación, aplicar las normas fijadas por la conferencia en materia de control, fiscalización y evaluación.

La Comisión de Vigilancia, cuyas facultades sustantivas las establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en sus artículos 66, 67 fracción VII, 91 y demás aplicables tiene por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, entre sus atribuciones se encuentran:

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación;
- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el informe de avance de gestión financiera y la cuenta pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación;
- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública;
- Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento;

- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública;
- Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales conducentes;
- Evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la constitución y esta ley le corresponden y proveer, lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.
- Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 79 constitucional;
- Proponer al Pleno de la Cámara al titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que deben contar la propia unidad;
- Proponer al Pleno de la Cámara el reglamento interior de la Unidad de Evaluación y Control;

- Aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones;
- Ordenar a la unidad de evaluación y control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- De acuerdo a las posibilidades presupuestales, contratar asesores externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones

Finalmente, dentro del ámbito de *Control Interno de la Cámara de Diputados* se encuentra *la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia*; en este órgano se apoya la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados para cumplir con la atribución que le confiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 67 fracción VII “Evaluar si la auditoría superior de la federación cumple con las funciones que conforme a la constitución y esta ley le corresponden y proveer, lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión”. De conformidad a los artículos 91 al 95 del ordenamiento mencionado esta Unidad es la encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas, Unidad que formará parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia. El Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2001.

El titular de la Unidad de evaluación y control de la comisión de vigilancia, será propuesto por la propia Comisión y designado por la

Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos que esta ley establece para el auditor superior. El titular de dicha Unidad será responsable administrativamente ante la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

- Vigilar que los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones legales aplicables;
- A instancia de la comisión, podrá practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la auditoría superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta;
- Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del auditor superior de la federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la auditoría superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que

- correspondan, en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos;
- Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
 - Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;
 - A instancia de la comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación;
 - Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la auditoría superior de la Federación;
 - Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas;
 - Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de

la auditoría superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

- Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. los poderes de la unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del auditor superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta ley, en cuyo caso dicha unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente.

III.5.2.- Órganos de Control Interno de la Cámara de Senadores

Considerando que la Cámara de Senadores no lleva Control Externo sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial, solamente mencionaremos el único órgano técnico-administrativo al que le corresponde llevar a cabo principalmente *las funciones de Control Interno de la Cámara de Senadores, su Contraloría Interna*. Respecto a la *Contraloría Interna* de la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone en

sus artículos 112 y 113 que la Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, que el Contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno; la Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue; la Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara; la Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes; las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.

III.5.3.- Órganos de Control Externo de la Cámara de Diputados

- En el ámbito de *Control Externo* de la Cámara de Diputados:
 - Comisiones de Hacienda y Crédito Público y, de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
 - La Auditoría Superior de la Federación

- Disposiciones de Evaluación y Control en los Decretos de Presupuestos de Egresos

Respecto a la vigilancia y supervisión por Comisiones, es importante destacar que el control que realiza el Poder Legislativo se subdivide, a su vez, para efectos didácticos en el presente trabajo en, “*control presupuestal*” y en “*control político*”.

El “*control presupuestal*” es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV de la Constitución) y se lleva a cabo, cuando las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y la de Programación, Organización y Presupuesto realizan las tareas tendientes a examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de gobierno. De lo anteriormente expuesto, se concluye que la Cámara de Diputados dispone como instrumentos de control para la revisión del ejercicio del presupuesto, a la (i) Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y (ii) la entidad de fiscalización superior de la Federación, instancias que realizan el análisis de la Cuenta Pública que es el resultado de la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

El “*control político*” se ejerce a través de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión (Cámaras Diputados y Senadores) con la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades y programas gubernamentales. El “*control político*” encuentra su sustento legal en el artículo 93 de nuestra Carta Magna: “Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

El “*control político*” por Comisiones también prevé otro supuesto más y que es el regulado en la fracción II del artículo 74 constitucional: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”.

Respecto al “*control presupuesta*” tenemos que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece Comisiones de la Cámara de Diputados en materia de control evaluatorio de la política pública, precisando lo siguiente:

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

....

XVII. Hacienda y Crédito Público

...

XXV. Presupuesto y Cuenta Pública

...

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Atendiendo al marco jurídico citado, las comisiones ordinarias dejan de ser sólo órganos de dictamen. “Se abre ya la puerta legal al control parlamentario de la política pública desde las comisiones

especializadas, las cuales tienen también ahora “tareas de información” y “de control evaluatorio”.⁵⁸

Por lo que hace al “*control político*” de las Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, es importante destacar la relevancia de las facultades de estas comisiones permanentes, las cuales están en posibilidades de desarrollar un monitoreo “político” permanente a los órganos del Ejecutivo Federal, atribuciones que quedan consignadas en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos:

- Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

- No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

- El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República.

⁵⁸ Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada.”, México, Agosto, 2001, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pág 112.

- Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

“Pero más importante aún: las comisiones pueden realizar cualquier actividad, de motu proprio, relacionadas con la materia de su

competencia y, por lo tanto, tienen la puerta abierta para hacerse de información más allá de la que el Ejecutivo tenga a bien proporcionarles por fin, las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados pueden verdaderamente llevar a cabo un control evaluatorio de las políticas públicas, lo cual supone la posibilidad de que el Congreso mexicano participe real, efectivamente, con conocimiento de causa con información diversa, en la determinación de la política pública que va a ser fondeada por los presupuestos del Estado” 59

Dentro del “*control político*” de las comisiones se encuentra el juicio político y la declaración de procedencia, que son justamente los supuestos establecidos en la fracción V del citado numeral 74 de nuestra Constitución Política (Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución) y artículo 110 sujetos de juicio político y su procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .

Ahora ahondaremos en las facultades de control externo o congresional que realiza la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; hemos de comentar que el artículo 74 Constitucional, establece en los párrafos cuarto, quinto y sexto de la fracción IV, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública, actividad que como ya dijimos, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública coordina el proceso de análisis,

⁵⁹ “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”. Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés. Obcit. págs 117 y 118.

discusión y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada ejercicio fiscal.

Los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disponen que la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que se compondrá de cinco individuos, y a la cual pasarán inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo, siendo obligación de esta Comisión el examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

Conforme a lo establecido en los tercer, cuarto y quinto párrafos del multicitado artículo 74 constitucional, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motive

La Auditoría Superior de la Federación tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara. O en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no

sucedan, la Auditoría Superior de la Federación debe guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación(Poderes de la Unión y entes públicos federales) serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que será responsable de formular la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación a la Cámara de Diputados, en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria norma lo conducente a la integración, control y evaluación de la Cuenta Pública, de manera tal que la SHCP determina las fechas de las actividades relacionadas con el cierre contable en las dependencias y entidades, y las da a conocer a más tardar el último día hábil del mes de octubre del ejercicio fiscal correspondiente, así como las instrucciones y requerimientos para obtener de éstas, la información necesaria para la elaboración de la Cuenta Pública.

Atento a lo dispuesto en sus artículo 273 y 274, las unidades ejecutoras del gasto deberán proporcionar a la SHCP, para la formulación de la Cuenta Pública, la siguiente información:

En el caso de las dependencias:

- I. Hoja de trabajo;
- II. Estado del ejercicio del presupuesto;
- III. Estado analítico de ingresos;
- IV. Análisis de cuentas de erario;
- V. Estado de la deuda del Gobierno Federal;
- VI. Rectificaciones al ejercicio del presupuesto;
- VII. Rectificaciones a la Ley de Ingresos, y
- VIII. Principales variaciones a las cuentas de balance y resultados.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas áreas de administración, una vez recibido el catálogo de requerimientos, cuando así lo acuerden, comunicarán por escrito a la SHCP dentro de los 10 días siguientes su conformidad u observaciones.

La SHCP, de acuerdo con las buenas prácticas contables, optará por integrar la información o, en su caso, comunicará a la Cámara de Diputados que dichos entes remitirán directamente su información.

Las entidades deberán proporcionar a la SHCP, por conducto de la dependencia coordinadora de sector respectiva, sin perjuicio de que pudieran hacerlo directamente a solicitud de aquélla, la información

para la formulación de la Cuenta Pública en la forma y términos que la misma indique, considerando al menos lo siguiente:

- I. Balance general o estado de situación financiera;
- II. Estado de resultados;
- III. Analítico de ingresos en flujo de efectivo;
- IV. Estado de origen y aplicación de recursos;
- V. Flujo de efectivo;
- VI. Estado del ejercicio del presupuesto, y
- VII. Estado analítico integral de la deuda interna y externa.

El artículo 282 señala que cuando las dependencias y entidades no remitan la información que les requiera la Secretaría, o las mismas no cumplan con las disposiciones generales en materia contable, ésta lo hará del conocimiento de las áreas fiscalizadoras para las acciones procedentes. Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría los documentos que ésta requiera como anexos de la Cuenta Pública, así como cualquier otro informe de carácter contable que soliciten las instancias fiscalizadoras.

Del estudio al marco legal relativo a la facultad revisora de la Cuenta Pública, concluimos que dicha atribución tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para el examen de la Cuenta Pública la Cámara de Diputados dispone de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, órgano que en caso de que si aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en

los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Las observaciones que realice la Auditoría Superior de la Federación deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que se integren al Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública correspondiente. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta a la Cámara de Diputados de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos.

Como mencionamos, la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública tiene como objetivo principal elaborar el dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, a fin de dar pleno cumplimiento al mandato Constitucional y coordinar el proceso de análisis, discusión y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada ejercicio fiscal y emitir, a través del Decreto correspondiente su aprobación. Asimismo, debe elaborar los dictámenes de las iniciativas turnadas por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y realizar análisis sobre los diversos temas que puedan tener un impacto presupuestal.

Para los efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 7, la Cuenta Pública estará constituida por:

a) Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos;

b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la Federación;

c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y

d) El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal

El informe previo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que elabora la entidad superior de fiscalización de la Federación o Auditoría Superior de la Federación y que somete a la consideración y análisis de la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, contiene, en términos generales, los parámetros y metodología siguientes:

Se realizan revisiones, análisis y evaluaciones que se consideran pertinentes sobre las cifras, datos y conceptos contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal presentada por el Ejecutivo , conteniendo comentarios generales sobre:

1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

2. Los resultados de la gestión financiera;

3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y

6. El análisis de las desviaciones presupuestales

Asimismo, incluye comentarios generales sobre los resultados más relevantes y los hechos trascendentes de la gestión pública observados en el ejercicio presupuestal que se revisa. El Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se integra por dos tomos o secciones, un primer tomo ejecutivo, que incorpora enunciativamente resultados y apreciaciones de carácter general, y un segundo tomo, compuesto por dos o más volúmenes que comprenden los pormenores de los aspectos analizados, las revisiones preliminares específicas y los datos obtenidos sobre las características, términos y condiciones en que se presentó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año a la H. Cámara de Diputados.

A partir del ejercicio fiscal de 1998, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal aplican una Estructura Programática para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y la presentación de los resultados programático-

presupuestales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año. Esta estructura consta de siete categorías programáticas: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y proyecto de inversión.

Dentro del proceso de fiscalización que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, el Informe Previo constituye la primera etapa de revisión de los resultados de la gestión pública. Con las recomendaciones y mandatos que se incluyan en el Decreto Relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y con los estudios y revisiones que sobre dicha cuenta se efectuaron para formular el Informe Previo, se complementará el programa de auditorías que la Auditoría Superior de la Federación presenta a la Comisión de Vigilancia. De esa manera, habrán de verificarse las apreciaciones preliminares, y en su caso, profundizarse en aquellos temas, áreas, programas, subprogramas, proyectos, conceptos, partidas, operaciones y procesos que sean necesarios para arribar con certidumbre, rigor técnico e independencia de criterio a las observaciones y recomendaciones que formarán parte del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Los métodos y procedimientos empleados para la elaboración de este informe se identifican en VIII Capítulos. En el capítulo "Observancia de los Principios de Contabilidad aplicables al Sector Gubernamental" se informa sobre la aplicación de dichos principios en la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para efectos de esta revisión por lo general se envían cuestionarios a las dependencias y entidades, en los que se solicitó información sobre la aplicación de los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental; y

en el caso de las entidades paraestatales, se examinan adicionalmente los dictámenes que emitieron los auditores externos.

Por cuanto hace a los ordenamientos legales que se aplicaron en la gestión pública, su gran diversidad hace indispensable requerir información adicional a la proporcionada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La información obtenida es objeto de análisis y comparación. El resultado de ese trabajo y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal constituyen el elemento fundamental para elaborar el Capítulo II "Observancia de los Preceptos Jurídicos y Normativos" . Aún cuando los resultados son de carácter preliminar, forman parte del marco de referencia que se utilizará para la planeación del programa de auditoría de la Entidad de Fiscalización Superior.

En el Capítulo III "Análisis de los Resultados y de las Variaciones Presupuestales" se revisa el desempeño de las finanzas públicas en comparación con los objetivos y metas que en materia de ingresos, gasto y deuda se establecen en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación que aprobó el H. Congreso de la Unión, tomando en consideración el marco económico en que se desarrolló el ejercicio fiscal. Con objeto de analizar los resultados del ejercicio presupuestal se compara el monto de los ingresos ordinarios con el gasto neto, para determinar los balances presupuestarios (financiero y primario), así como el endeudamiento neto del ejercicio en revisión. La comparación de los resultados con los objetivos y metas presupuestales, permitió detectar las diferencias entre lo planeado y lo realizado y explicar, cuando correspondía, las causas de las variaciones encontradas. El examen de las finanzas públicas, en los diferentes niveles de desagregación, permite detectar posibles diferencias vinculadas con la obtención de ingresos, el ejercicio del

gasto y el registro de las operaciones de deuda del sector público, las cuales pueden servir como insumos que apoyen la realización de auditorías específicas.

Para el estudio de la deuda pública se considera, en lo fundamental, el monto del endeudamiento neto y su correspondencia con lo autorizado, su impacto en el saldo de la deuda pública, la estructura de los vencimientos internos y externos, y las condiciones de contratación en materia de tasas de interés.

En el Capítulo IV "Estados Financieros Dictaminados de las Entidades Sujetas a Control Presupuestal", se presentan los resultados de la revisión a las entidades con control presupuestal directo, dictaminadas por despachos de contadores públicos independientes. Al respecto, se analizan salvedades relacionadas con las desviaciones en la aplicación de los principios de contabilidad y limitaciones en el alcance del examen practicado, los aspectos relevantes de sus operaciones, y las principales variaciones registradas en los rubros de los estados financieros, así como sus efectos en los resultados del ejercicio. Para determinar las principales variaciones en la posición financiera de las entidades y sus causas, se examinan los ejercicios inmediatos anteriores en los rubros que integran el activo, pasivo, patrimonio o capital contable, así como los estados de resultados en sus conceptos de ingresos, costos y gastos. Por último, se aplican indicadores financieros a cada una de las entidades con control presupuestal directo en lo que respecta a su liquidez, capital de trabajo, apalancamiento y estabilidad financiera, entre otros.

En el Capítulo V "Orientación Funcional del Gasto Programable", se estudia la distribución del gasto programable del sector público presupuestario y se precisan las principales causas que

determinan las variaciones registradas respecto de los montos que fueron aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente (PEF).

En el Capítulo VI "Cumplimiento de Objetivos y Metas de las Funciones Gubernamentales" se incluyen comentarios generales sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de las principales actividades institucionales y la aplicación de los recursos presupuestales ejercidos en comparación con lo aprobado en el PEF, entre otras actividades ("PROCURACIÓN DE JUSTICIA" "GOBIERNO" "EDUCACIÓN", "SALUD" "SEGURIDAD SOCIAL" "LABORAL" "ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL" "DESARROLLO REGIONAL Y URBANO" "DESARROLLO AGROPECUARIO" "MEDIO AMBIENTE Y ECURSOS NATURALES" "ENERGÍA" "COMUNICACIONES Y TRANSPORTES" "OTROS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS"). Para tal efecto, se analizan los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el marco de planeación de cada función gubernamental, así como la orientación del gasto programable correspondiente; se seleccionan las actividades institucionales por evaluar, considerando la magnitud de sus variaciones programático-presupuestales, su participación en el gasto programable de la función gubernamental respectiva, y su vinculación con las prioridades nacionales y/o sectoriales; y se evalúan los resultados obtenidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en cuanto a metas y recursos presupuestales aprobados para las actividades institucionales a su cargo. De los resultados de las evaluaciones practicadas se derivaron recomendaciones relativas al cumplimiento de la legislación y normatividad aplicables, en las cuales se indican las medidas preventivas y correctivas que deben adoptar las dependencias y entidades responsables de las actividades

institucionales evaluadas para subsanar las irregularidades y deficiencias detectadas.

En el capítulo VII "Seguimiento de las Recomendaciones incluidas en los Dictámenes de Cuentas Públicas y de los Informes Previos sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal", se informa sobre la atención de las recomendaciones contenidas en los decretos relativos a la revisión de las Cuentas Públicas y de los Informes Previos de ejercicios anteriores.

Finalmente en el Capítulo VIII "Consideraciones Generales" se plasman una serie de consideraciones que será necesario atender por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; algunas de ellas serán insumos para la realización de auditorías que sobre dicho ejercicio llevará a cabo el Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados.

Es conveniente mencionar que conforme a los calendarios de trabajo para la realización de las actividades sustantivas de auditoría, las consideraciones generales que se han expuesto, así como los casos particulares de aparentes deficiencias, discrepancias, incumplimientos y salvedades que se mencionan en este Informe Previo, se podrán constatar a través de la práctica de las auditorías, de cuyos resultados se dará cuenta a la Cámara de Diputados Cabe destacar que a la fecha de entrega del Informe Previo, existen en proceso diversas auditorías que podrán corroborar parte de los aspectos reportados en él.

A partir del Decreto relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año de que se trate, que en su caso, apruebe el pleno de la H. Cámara de Diputados, con base en el

dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, se incluirán en los programas de revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda los mandatos específicos que contenga el mencionado Decreto.

El Proyecto de Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se formula considerando que conforme lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal, presenta en tiempo y forma a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1995, para su revisión y que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en términos de las disposiciones legales aplicables, procedió al análisis y dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para tal efecto, se consideran diversas fuentes como son los Informes de Gobierno, de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los informes periódicos (trimestrales) que rinde el Ejecutivo, entre otros; asimismo, se realizan reuniones de trabajo con servidores públicos de las diversas dependencias y entidades de Administración Pública Federal involucradas, en las que se expusieron los planteamientos y requerimientos de los Diputados. Que se considera el Informe Previo que rindió la entidad de fiscalización superior de la Federación, órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados el cual fue recibido en los términos de ley por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de la Comisión de Vigilancia, la cual a su vez lo turnó a esta Dictaminadora.

Prácticamente por regla general, del análisis efectuado por los legisladores integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública se advierten discrepancias susceptibles de

corroboración por parte de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y ciertas imprecisiones de información.

El Decreto que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, somete a consideración de la Cámara de Diputados para su aprobación establece, en términos generales lo siguiente:

Artículo 1º. (Corrobora que) la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de que se trate haya sido recibida en tiempo y forma por la Cámara de Diputados de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciándose su proceso de revisión por la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 2o. (Que) La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con fundamento en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, haya recibido para su estudio, análisis, revisión y dictamen la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al año fiscal, asimismo que haya recibido en tiempo y forma de la Comisión de Vigilancia el informe previo sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal relativo elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 3º. (Que) en términos generales, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se haya presentado de acuerdo a los principios básicos de contabilidad gubernamental, conclusión que deberá ser constatada en las auditorías financieras que se practiquen para ese ejercicio. En lo particular y acorde a lo presentado en el Informe Previo, se establezcan las discrepancias y salvedades más importantes del Sector Central y del Sector Paraestatal y, en su caso,

las observaciones relativas al incumplimiento de los principios relativos a "Cumplimiento de disposiciones legales", "Control presupuestario", "Base de registro" y "Revelación suficiente" etc...,

Artículo 4°. (En su caso) La Comisión dictaminadora reitera la petición que hizo la H. Cámara de Diputados en el Decreto relativo a la revisión del Informe Previo de la Cuenta, sobre la insuficiencia de información que proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con respecto a ciertos temas, por ejemplo, recaudación.

Artículo 5. (Que) en términos específicos se emiten recomendaciones a las dependencias del Poder Ejecutivo y de otros Poderes, por ejemplo, se solicita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que todos los informes sobre finanzas públicas que se reporten a la H. Cámara de Diputados se presenten bajo una misma metodología para que este órgano legislativo pueda evaluar objetivamente cada ejercicio fiscal; para el Poder Judicial se recomienda que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los próximos ejercicios se expliquen las cantidades aplicadas para las adquisiciones, y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como remodelación de inmuebles; costo de los cursos de capacitación al personal, diplomados, seminarios y talleres.

Artículo 7. Se solicita a la Entidad de fiscalización Superior de la Federación, realizar auditorías en ciertas dependencias y o entidades para evaluar determinados mecanismos relativos a la aplicación de los recursos públicos y su oportunidad, verificar la eficiencia del ejercicio del gasto realizado y los programas que tienen a su cargo, cerciorarse de que los criterios utilizados para la asignación presupuestal se hayan aplicado de acuerdo con la normatividad existente, evaluar los servicios que se prestan, auditar el ejercicio de los principales proyectos de

inversión, subejercicio de recursos, realizar auditorías correspondientes a las erogaciones por conceptos de obra pública, adquisiciones, realizar auditorías por conceptos de: viáticos, gastos de representación, servicios personales, adquisiciones, contratación de estudios y asesorías, estímulos económicos.

Artículo 8. La Auditoría Superior de la Federación, en cumplimiento a lo establecido en su Ley deberá ejercer las funciones de control y evaluación y practicar las auditorías correspondientes, destacando las irregularidades por el incumplimiento de la legislación y normatividad vigentes y, en su caso, proceder al fincamiento de las responsabilidades administrativas, civiles o penales, que procedan conforme a derecho, así como dentro del término de ley, deberá rendir a esta Cámara el Informe de resultados correspondientes.

Artículo 9. Remítase el presente decreto al Ejecutivo Federal y a la Auditoría Superior de la Federación para todos los efectos a que hubiese lugar.

Respecto a la entidad de fiscalización superior de la Federación, principal instrumento de control, supervisión y vigilancia por parte del Poder Legislativo, estudiaremos (a) su naturaleza jurídica, (b) principales atribuciones, (c) los sujetos objeto de revisión, control y supervisión y, (d) el proceso relativo a la imposición de sanciones, su naturaleza, tipo y consecuencias

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, en el entendido de que sí 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.

Abordemos el análisis del más importante órganos de control, revisión y evaluación de la gestión pública de la Cámara de Diputados, el cual ejerce sus facultades sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial, constituyendo el denominado *Control Externo Congressional, la entidad de fiscalización superior de la Federación*. El artículo 79 de nuestra Carta Magna dispone que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá 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 disponga la ley, teniendo dicha entidad a su cargo las atribuciones siguientes:

- I. “Fiscalizar en forma posterior 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, así como 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 los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables la indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

La Constitución Política señala que la designación del titular de la entidad de fiscalización corresponde a la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. 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. Durante el ejercicio de su encargo, el Titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los

no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. La ley determinará los requisitos que debe reunir el Titular de la Auditoría Superior de la Federación y el procedimiento para su designación.

El artículo 69 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación contempla el procedimiento al que se sujetará la designación del Auditor Superior de la Federación y en síntesis es el siguiente:

i. La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días las solicitudes para ocupar el puesto de auditor superior de la Federación;

ii. Del análisis a las solicitudes los integrantes de la Comisión de Vigilancia conformarán una terna;

iv. El Pleno de la Cámara de Diputados designará al auditor superior de la Federación. En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo de auditor superior de la Federación, haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se volverá a someter una nueva propuesta, ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

El artículo 73 del ordenamiento citado dispone que para ser auditor superior de la Federación se requiere satisfacer los requisitos siguientes:

i. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

ii. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

iii. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

iv. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

v. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república o de justicia del distrito federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe del gobierno del distrito federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación;

vi. Contar al momento de su designación con una experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, y

vii. Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Para efectos didácticos podemos clasificar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (artículos 74 al 79 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 7 grandes rubros: a) De evaluación, b) De verificación, c) Informativas, d) De auditoría, e) Normativas, f) Interinstitucionales, g) De Investigación h) Administrativas del propio órgano, y i) Sancionadoras.

De Evaluación:

- Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.
- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el Presupuesto de egresos de la Federación, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

De verificación

- Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones normativas aplicables.
- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y entes públicos federales sean acordes con la

Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones del Código fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; la Ley de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación; Ley Federal de Entidades Paraestatales, y Leyes, Estatutos, Reglamentos Internos de los propios órganos de la administración pública paraestatal y demás disposiciones legales y administrativas aplicables

- Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se contrataron bajo los procedimientos de las leyes respectivas, garantizando las mejores condiciones de compra y oportunidad para el Estado y que los bienes, obras y servicios se hayan aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.

Informativas

- Solicitar, en su caso, a los auditores externos, los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones. (la auditoría superior de la Federación podrá contratar profesionales de auditoría independientes habilitados por la misma para efectuar visitas o inspecciones)

- Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes

- Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. La auditoría superior de la Federación, solo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que debe mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o la determinación de observaciones correspondientes al Informe del Resultado.

Auditoría

- Ordenar a los entes fiscalizados la realización de revisiones por denuncia de situaciones excepcionales; esto es, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la auditoría superior de la Federación procederá a requerir a las

entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. Las situaciones excepcionales, son aquéllas en las cuales, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Un daño patrimonial que afecte a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el distrito federal;
 - b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
 - c) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
 - d) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
 - e) El desabasto de productos de primera necesidad.
- Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado

- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales
- Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades establecidas para los cateos.
- Auditar el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año anterior y formular observaciones, excepcionalmente la Auditoría Superior de la Federación estará facultada para revisar ejercicios anteriores en los casos en que la información y documentos relacionados con conceptos específicos del gasto, cuando el programa o proyecto auditado abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales.

Normativas

- Establecer criterios para la realización de auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos que establezca la Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y

documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales con autonomía derivada de la Constitución.

Interinstitucionales

- Concertar y celebrar convenios con las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de la Ley de Fiscalización y colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales.⁶⁰

⁶⁰ Como ejemplo de estos Convenios, baste citar los celebrados bajo la denominación de “Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación y el H. Congreso del Estado de Guerrero, a través de la Auditoría General del Estado, con el objeto de realizar la fiscalización del ejercicio de los recursos de los ramos generales 23 y 33, y reasignados previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de 2003, Convenios en los que esencialmente se establece lo siguiente: considerando que a partir del Presupuesto de egresos de la Federación correspondiente a 1997, se establecieron nuevos mecanismos de distribución de los recursos federales hacia las entidades federativas, surgiendo con motivo de ello los Ramos Generales 23 “ Provisiones Salariales y Económicas” y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”; que desde la figura presupuestaria de la reasignación del gasto público federal, se estableció que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, así como las dependencias encargadas de los programas y gastos que se reasignen, podrían celebrar Convenios con los gobiernos estatales, de igual manera se estableció que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y las legislaturas locales podrían celebrar los convenios procedentes, a través de sus respectivos órganos técnicos, para llevar el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen; se faculta a la Secretaría de la Función Pública y a la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación a celebrar convenios de seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos; el objeto del convenio radica en determinar los criterios para la comprobación del ejercicio de los referidos recursos, en evaluar programáticamente el ejercicio de los mismos de acuerdo a su programa anual de revisiones sobre los proyectos que hayan realizado con dichos recursos en la entidad y municipios y el

- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones y fines sean acordes con las atribuciones de la auditoría superior de la Federación.

Investigación

- Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos

Sancionadoras

- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar responsabilidades resarcitorias directamente a los responsables quienes deban pagar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.
- Formular y fincar directamente pliegos de observaciones e iniciar procedimientos para el fincamiento de responsabilidades administrativas e imponer sanciones y promover otro tipo de responsabilidades (civiles, políticas y penales) y presentar denuncias de hechos presuntamente ilícitos ante las instancias competentes.
- Imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos

establecimiento de los mecanismos de información para la administración Pública Estatal y Municipal; la Auditoría Superior de la Federación dará cuenta a la Cámara de Diputados Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, de los resultados de la fiscalización objeto del Convenio, así como de las acciones y recomendaciones formuladas.

de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como la condonación total o parcial de multas.

Administrativas

- Administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la auditoría superior de la Federación de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la rijan y con las políticas y normas emitidas por el auditor superior de la federación;
- Preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la auditoría superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración;
- Adquirir bienes y servicios y celebrar los contratos que permitan suministrar los recursos materiales que solicitan sus unidades administrativas para su debido funcionamiento

Entre las atribuciones sustantivas directas del Auditor Superior de la Federación, (artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000) se encuentran:

- Representar a la auditoría superior de la federación (ASF) ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales;
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, de conformidad con las propuestas que formulen los poderes de la unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información y auxilio que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública se requiera;
- Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones;
- Recibir de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados el informe de avance de la gestión financiera y la cuenta pública para su revisión y

fiscalización y, formular y entregar el informe del resultado de su revisión;

- Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el título cuarto de la constitución política de los estados unidos mexicanos;
- Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado;
- Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias.

III.5.4.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

Respecto a la determinación y deslinde de responsabilidades, procederemos a analizar los diferentes tipos de responsabilidades que aplica el Poder Legislativo

III.5.4.1. - Responsabilidad Administrativa

Estas responsabilidades se aplican mediante dos ordenamientos jurídicos (i) *La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* y la (ii) *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo artículo 3 dispone que entre las autoridades facultadas para aplicar dicho ordenamiento se encuentran: I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, VII.- La Auditoría Superior de la Federación; lo que implica, que bajo el procedimiento y formalidades establecidas en esta ley se pueden determinar sanciones administrativas tales como la amonestación, el apercibimiento, la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica. Las principales disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ya fueron estudiadas en el Capítulo Segundo de esta investigación.

El fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, contempla un procedimiento de responsabilidades resarcitorias, cuyas características y procedimiento para la imposición de sanciones reseñamos a continuación:

- Las responsabilidades resarcitorias, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

- Incurren en responsabilidad resarcitoria:
 - Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
 - Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la auditoría superior de la Federación;
 - Los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.
- Las responsabilidades que por este procedimiento se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública federal y a su patrimonio. las responsabilidades

resarcitorias se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales y de la auditoría superior de la federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

- El instrumento jurídico mediante el cual la auditoría superior de la Federación procede al fincamiento de responsabilidades resarcitorias a los poderes de la unión y entes públicos federales, se denomina en principio “pliego de observaciones” o pliego preventivo y

posteriormente “pliegos definitivos”, los cuales se derivan de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

- El procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias es el siguiente:
 - Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la auditoría superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, la auditoría superior de la Federación iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias;
 - Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, haciéndoles saber los hechos que se les

imputan y que sean causa de responsabilidad;

- Desahogadas las pruebas, la auditoría superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo. La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal

de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos. La auditoría superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva. el presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el código fiscal de la federación, a satisfacción de la auditoría superior de la Federación,

- Si en la audiencia la auditoría superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.
- Las sanciones y demás resoluciones que emita la auditoría superior de la

Federación conforme a esta ley, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia auditoría superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.

Las facultades de la auditoría superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones prescribirán en cinco años, el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

III.5.4.2. - Responsabilidad Patrimonial

Como ya mencionamos en el Capítulo Segundo de este Trabajo de investigación, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los

bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Los principios básicos de esta ley ya fueron estudiados en el Capítulo relativo a los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo, por lo que baste decir para los efectos de este apartado que son sujetos de la misma el Poder Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público federal. Los entes mencionados cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos.

III.5.4.3. - Responsabilidad Penal

En el ámbito de la *Responsabilidad Penal de los servidores públicos*, la legislación aplicable la integran, por una parte, sustantivamente, el Código Penal Federal que, en términos de los artículos 1 y 2 se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal y, asimismo se aplicará: I.- Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de la República, y II.- Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron. Y por otra parte, adjetivamente, el Código Federal de Procedimientos Penales que regula diversos procedimientos en la materia⁶¹

⁶¹ ARTICULO 1.- El presente Código comprende los siguientes procedimientos:
I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;

Como aspecto especial en este apartado abordaremos el denominado procedimiento de declaración de procedencia o de protección constitucional, también denominado fuero constitucional.

El artículo 111 constitucional establece las siguientes reglas respecto a la Declaración de Procedencia:

- **Sujetos:**

Poder Legislativo: (Federal o Local) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal

Poder Ejecutivo: (Federal o Local) Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo (el Jefe de Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal

II. El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;

III. El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;

IV. El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;

V. El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos;

VI. El de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas;

VII. Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

Poder Judicial: (Federal o local) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Entes autónomos: el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

- El procedimiento se sigue ante la Cámara de Diputados
- Objetivo del procedimiento: desaforar al funcionario federal, de manera tal que pueda ejercitarse la acción penal derivada de las denuncias que se presenten en su contra y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones.
- Votación: la declaración de procedencia o improcedencia, según sea el caso, se emite por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión.
- Sentido y Efectos de la Declaración de Procedencia:

Resolución afirmativa: el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes, por lo tanto el inculpado será separado de su encargo- en

tanto- esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Resolución negativa: se -suspenderá- todo procedimiento, ulterior, pero cuando el inculpado concluya su encargo público, la imputación por la comisión del delito continuará su curso.

Respecto al Presidente de la República, durante su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. La Declaración de procedencia en este caso se realiza ante la Cámara de Senadores, la que resolverá, por mayoría absoluta de los miembros presentes en Sesión y con audiencia del inculpado, con base en la legislación penal.

Las resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables

No se requiere declaración de Procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos, con protección constitucional, cometa un delito durante el tiempo que se encuentra – separado- de su encargo.

III.5.3.4. - Responsabilidad Política

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39, numeral 5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Por Juicio Político se entiende, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales. El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un Juez.

Distinción entre juicio político y declaración de procedencia; el Juicio Político se substancia por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el procedimiento de Declaración de Procedencia sigue ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos que hayan cometido alguna conducta ilícita en el ejercicio de sus encargos.

Cabe precisar desde ahora que el Juicio Político y el Procedimiento para la Declaración de procedencia son dos procedimientos distintos:

A través del primero, de carácter bicameral, se busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funcionarios y la inhabilitación hasta por veinte años. En el caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales para que procedan según corresponda cuando con su conducta incurran en violaciones las leyes federales, a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales;

A través del segundo, unicameral y por ende más expedito, se busca desaforar al funcionario federal par que puede ejercitarse la acción penal derivada de las denuncias que se presenten en su contra y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político.

El marco legal de las responsabilidades políticas es el siguiente:

Artículo 74 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren)

Al artículo 76 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a las facultades del Senado, para adecuar la participación de la Cámara de Senadores en el Juicio Político. (Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución)

Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo final (Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.)

Artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sientan las bases legales, en materia de responsabilidad política:

Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, que en caso de incurrir en las conductas infractoras,

serían sancionados con penas políticas, como la destitución y la inhabilitación que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores.

Se considera como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

El Juicio Político solamente podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido.

Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un período no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

Artículos 1 fracciones II y V, 3 Fracción I, 9 y Título Segundo (Artículos 5 al 45) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, reglamentaria del Título Cuarto constitucional.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:

Los sujetos de responsabilidad;

Las causales de responsabilidades;

Las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político;

El procedimiento del Juicio Político;

Las sanciones por la comisión de las conductas infractoras.

Sujetos de Responsabilidad Política; cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades se remite al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde considera como sujetos de Juicio Político a:

- *En el Poder Ejecutivo Federal:*

Los Secretarios de Despacho;

Los Jefes de Departamentos Administrativos;

El Procurador General de la República;

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;

Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;

Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y

Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

Por lo que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política. El primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del Juicio Político y con base en el segundo párrafo del artículo 108 y en el cuarto párrafo del artículo 111, ambos de la Constitución Federal, el Presidente de la República

durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

- *En el Poder Legislativo Federal:*

Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión,
y
Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

- *En el Poder Judicial Federal:*

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
Los Consejeros de la Judicatura Federal;
Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito;
y
Los Jueces de Distrito.

- *En el Gobierno del Distrito Federal:*

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal,
Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,
Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal; y

Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

- *En el Instituto Federal Electoral:*

El Consejero Presidente;
Los Consejeros Electorales; y
El Secretario Ejecutivo.

- *Los Funcionarios de los Estados de la República:*

En el Poder Ejecutivo Estatal;
Los Gobernadores de los Estados.

- *En las Legislaturas Locales:*

Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.

- *En el Poder Judicial Estatal:*

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso,
Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

Conductas que dan origen a la responsabilidad política; los actos u omisiones cometidos por los funcionarios sujetos al Juicio Político que son contrarios a los intereses públicos fundamentales o a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, son causa de responsabilidad política.

- *Conductas infractoras para los Funcionarios Federales:*

Ataque a las instituciones democráticas;

El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;

La violación grave y sistemática a las garantías individuales y sociales;

El ataque a la libertad del sufragio;

La usurpación de atribuciones. Este es un delito contemplado ya por las leyes penales;

Por infracción y violación a la Constitución y las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación;

Por infracción y violación a la Constitución y a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad;

Motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Como se puede observar hay un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, se caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras al Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política.

- Conductas infractoras para los Funcionarios Estatales

Cuando con su conducta violen a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

- Autoridades competentes

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que la Diputados debe actuar como Órgano Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia.

- Integración de las comisiones jurisprudenciales

La Gran Comisión de cada una de las cámaras, al proponerles la constitución de las comisiones para el despacho de los asuntos de su competencia, someterá a la consideración de cada una de ellas la aprobación de una Comisión encargada de substanciar los procedimientos relativos al Juicio Político y al procedimiento relativo a la Declaración de Procedencia. Una vez aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán, de cada una de las comisiones que deban conocer de los procedimientos mencionados, a cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores.

Las comisiones jurisdiccionales que se constituyen para estos efectos tendrán un carácter transitorio y se integran para la atención de las responsabilidades en que incurran los funcionarios políticos, pero seguirán operando durante los recesos del Congreso de la Unión y los de las propias cámaras y para el despacho de los asuntos a su cargo.

- Subcomisión de Examen Previo

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento por conducto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y por la Comisión de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una para que en unión de sus respectivos Presidentes y Secretarios, integren la Subcomisión de Examen Previo de las denuncias que se presenten para la substanciación del Juicio Político; es decir, cada comisión estará integrada por siete diputados que constituirán la Subcomisión de Examen Previo.

Las Etapas procedimentales del Juicio Político son atendidas por una Subcomisión, de Examen Previo, y por dos comisiones, la Sección

Instructora, en la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento, en la Cámara de Senadores.

- Excusa y Recusación

Los miembros de las secciones y en general, los diputados y senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados. El denunciado podrá recusar a los miembros de las secciones instructoras que conozcan de la imputación presentada en su contra, o a los diputados y senadores que intervengan en el procedimiento.

La excusa o recusación respectiva, se calificará dentro de los tres días siguientes contados a partir de la fecha de su presentación en un incidente que se substanciará ante la sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar.

Los senadores y diputados que eventualmente hayan interpuesto la denuncia contra el servidor público o que hayan aceptado el cargo de defensor, no podrán votar, según proceda, en ninguna de las fases de los procedimientos a las que alude este capítulo.

- Ámbito temporal de aplicación del juicio político

El Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después a la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

- Legislación procesal supletoria

En todas las cuestiones relativas al procedimiento del Juicio Político, particularmente en la apreciación de pruebas, que no estén previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se deberán observar en lo conducente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se deberá atender, también en lo conducente, las del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

- Procedimiento

Denuncia; cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5º de esta misma Ley; por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias deben ser presentadas por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, por:

Los ciudadanos, y

Las siguientes autoridades: (enunciativamente)

Ministerio Público

El Auditor Superior de la Federación

Los órganos competentes de la Secretaría de la Función Pública

El Presidente de la Cámara de Senadores

El Presidente de la Cámara de Diputados

Los efectos inmediatos de la denuncia política, dependen de la gravedad de la conducta infractora, en tanto que si la conducta infractora no es constitutiva de delito a juicio de las Cámaras al Congreso de la Unión, instruirán el Juicio Político, en su defecto, si ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano que conoce de la acusación declarará la procedencia de la denuncia para que el inculpado pueda ser sometido a la competencia de los tribunales competentes.

Ratificación de la denuncia; la denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes contados a partir de la fecha de presentación. La falta de este requisito procesal provocaría que la denuncia fuera desechada del plano.

Turno a la Subcomisión de Examen Previo; la Secretaría General de la Cámara de Diputados deberá remitir a la Subcomisión de Examen Previo las denuncias que se presenten, por riguroso turno.

Dictamen preliminar sobre la procedencia de la denuncia; la Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, deberá confirmar tres hechos: que el inculpado sea servidor público, que sea sujeto de Juicio Político en los términos del artículo 110 constitucional y que continúe desempeñando su encargo público o, en su defecto, la fecha en que lo concluyó para establecer los tiempos de prescripción.

Si la conducta atribuida al servidor público presunto responsable corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite incoar el Juicio Político.

Si la Subcomisión confirma, entonces deberá declarar procedente la denuncia y la turnará al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para formular la resolución correspondiente, y hecho que sea, ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

Revisión del dictamen; el desechamiento de la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo, podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas, a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

Instrucción; la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, deberá practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos que dieron origen a la conducta infractora, precisando

las características y circunstancias del caso y la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. La Sección Instructora podrá emplazar al denunciado para que comparezca o conteste por escrito los requerimientos que se le hagan.

Plazo para la instrucción; la Sección Instructora deberá agotar todas las diligencias y formular sus conclusiones, hasta su entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Este plazo podrá prorrogarse por una sola vez por quince días más.

Período Probatorio; la Sección Instructora abrirá un período a prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público acusado, así como las que la propia sección estime necesarias. El período probatorio podrá ampliarse.

Vista de las actuaciones; concluido el período probatorio, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que pueda formular sus alegatos.

Conclusiones de la Sección Instructora; la Sección Instructora emitirá sus conclusiones, las cuales contendrán los razonamientos y consideraciones jurídicas para justificar la conclusión o continuación del procedimiento.

En caso de que la Sección Instructora concluya que el servidor público acusado es inocente, propondrá a la Cámara de Diputados que declare la improcedencia de la denuncia. Si por el contrario, concluye que el servidor público acusado es responsable, propondrá a la

Cámara de Diputados la aprobación de lo siguiente: Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho material de la denuncia y la sanción que (recomienda) deba imponerse. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíen a la Cámara de Senadores.

Sección de enjuiciamiento; una vez que se reciba la acusación en la Cámara de Senadores, se turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de diputados que deba sostener la acusación, así como al servidor público denunciado y a su defensor, quienes deberán presentar por escrito sus alegatos.

Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento; la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones y las remitirá a la Cámara de Senadores. La Sección de Enjuiciamiento podrá disponer la práctica de otras diligencias, si así lo considera conveniente. La Sección de Enjuiciamiento entregará sus conclusiones a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Jurado de sentencia; la Cámara de Senadores, en Jurado de Sentencia, citará a los tres miembros de la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor para: (i) Dar lectura a las conclusiones;(ii) Dejar constancia de que fueron cumplidas todas y cada una de las etapas del procedimiento y proceder a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo.

Resolución; tratándose de Funcionarios Federales; sí la resolución que se dicte es condenatoria, se sancionará al servidor público culpable con la destitución y, de manera discrecional, la inhabilitación por un período de uno hasta veinte años. Si la resolución es absolutoria el funcionario público continuará en el ejercicio de su

encargo. En el supuesto de Funcionarios Estatales; la resolución que se dicte, tendrá únicamente efectos declarativos

Recursos Legales; las declaraciones y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente serán inatacables; sin embargo, deberá proceder el Juicio de Amparo, cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento.

Votaciones; las discusiones y votaciones se llevarán a cabo conforme a las reglas que establece la Constitución Federal, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General.

Publicidad de las declaraciones y resoluciones; las resoluciones dictadas por las cámaras deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Alternativa Procedimental; en la actualidad, el Juicio Político no tiene como fin desaforar al funcionario público para que pueda ser sujeto del procedimiento penal, sino lo que persigue es aplicar las sanciones que hemos referido (destitución e inhabilitación) cuando su conducta contravenga los intereses públicos fundamentales. El Juicio Político es un procedimiento autónomo, cuyo desahogo no es un requisito legal para someterlo a un procedimiento común.

Resulta que es mucho más conveniente, desde cualquier punto de vista, interponer la denuncia penal, solicitar a la Cámara respectiva, la de Senadores para el Presidente de la República y la de Diputados para los funcionarios restantes que gozan de fuero, que declare la procedencia de la denuncia, para provocar el desafuero del funcionario de que se trate y sujetarlo al procedimiento penal par obtener, desde el

punto de vista jurídico, la imposición de sanciones de mayor trascendencia, dentro de las que, por supuesto, se encuentran la destitución y la inhabilitación, que pueden ser aplicadas por el juez penal que conoce de la causa, con independencia de la pena corporal y la sanción económica, en su caso.

III.5.5.- Obligaciones de Transparencia de la Información

Finalmente, como ya mencionamos en el Capítulo Segundo de esta investigación, otro instrumento regulador o de control de la gestión pública en el Poder Legislativo, de reciente creación, lo es Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que establece en sus numerales 1, 2, y 3, que dicho ordenamiento tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; que toda la información gubernamental a que se refiere la misma es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala y, que para los efectos de esta Ley se entenderá por sujetos obligados el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos. Por lo anterior mostraremos las directrices bajo las cuales funciona este Instrumento de control, en las Cámaras de Diputados y Senadores.

En cumplimiento de las políticas de transparencia establecidas por la Mesa Directiva y la Comisión de Administración, el Senado de la República, conforme lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Acuerdo

Parlamentario para su aplicación en el Senado, aprobado por el Pleno el 30 de abril de 2003, la Cámara ha dispuesto lo necesario para que los particulares pueda solicitar información a este órgano legislativo por medio de un escrito dirigido a la Unidad de Enlace. El citado Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores establece las disposiciones que tienen por objeto regular la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Senado de la República y garantizar a toda persona, el acceso a la información pública, en posesión del Senado de la República mediante procedimientos sencillos y expeditos, cuyas directrices se analizan a continuación:

La Cámara de Senadores deberá poner a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, la información del Senado que a continuación se detalla:

- I. La estructura Orgánica del Senado de la República;
- II. Las facultades de cada una de sus unidades legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias;
- III. El directorio completo de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Senado;
- IV. El orden del día de las sesiones de la Cámara, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;
- V. La Gaceta Parlamentaria;
- VI. El Diario de Debates;
- VII. Iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo presentados para su discusión y dictamen;
- VIII. El registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las sesiones de trabajo de las comisiones a las que pertenezcan;
- IX. El registro del sentido del voto por cada legislador en los casos de creación de nuevas leyes y reformas legales, así como en los puntos de acuerdo y elección o ratificación de nombramientos que se voten en forma nominal;

X. La remuneración mensual de legisladores y servidores públicos por puesto, cargo o encargo, incluyendo el sistema de compensación, bonos o cualquier otra percepción extraordinaria de la naturaleza que fuere, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

XI. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

XII. Las metas y objetivos de las áreas legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias, de conformidad con sus programas operativos;

XIII. Los servicios que se ofrecen en la Biblioteca de la Cámara y el Archivo Histórico;

XIV. Los trámites, requisitos y formatos para que la Biblioteca y el Archivo Histórico proporcionen el servicio;

XV. La asignación presupuestal y el detalle de su ejercicio debidamente desglosado por partidas, montos y fechas;

XVI. Los resultados de las auditorias del ejercicio presupuestal;

XVII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y

d) Los plazos de su cumplimiento;

XVIII. El marco normativo aplicable al Senado;

XIX. Los informes que conforme el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Orgánica del Congreso, genere la Cámara;

XX. Los mecanismos de participación ciudadana que establezca el Senado;

XXI. Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos de la Cámara;

XXII. La información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos

públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, cuando esta disposición sea aplicable;

XXIII. Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que la Cámara otorgue a los grupos parlamentarios;

XXIV. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

El procedimiento para hacer pública la información descrita en el artículo anterior será el siguiente:

I. La Unidad de Enlace solicitará a las Unidades Administrativas la información que deberá ser publicada en la página electrónica de la Cámara;

II. Las Unidades Administrativas remitirán la información a la instancia superior respectiva quien deberá remitirla a la Unidad de Enlace;

III. La Unidad de Enlace remitirá dicha información al Comité de Información;

IV. El Comité de Información verificará que la información remitida cumpla la normatividad aplicable y en su caso autorizará su publicación;

V. Una vez notificada la Unidad de Enlace de la autorización deberá remitir la información a la Unidad de Informática para su publicación.

La Cámara de Senadores elaborará anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 62 de la Ley, del cual deberán remitir una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información.

Las entidades del Senado obligadas a proporcionar información de su quehacer público, así como de resguardar la información de carácter confidencial, en términos del presente Acuerdo son los siguientes:

I. Órganos de Gobierno;

II. Grupos Parlamentarios;

- III. Comisiones y Comités;
- IV. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado;
- IV. Secretarías Generales;
- V. Tesorería;
- VII. Contraloría Interna;
- VIII. Coordinaciones Generales de Comunicación Social, y de Asuntos Internacionales y Protocolo;
- IX. Direcciones Generales, y
- X. Unidades, que poseen, generan, catalogan y clasifican la información de la Cámara, de conformidad con las facultades que les correspondan.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores integrará una Unidad de Enlace, cuyas facultades se confieren a la Comisión de Administración y tendrán las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 4, además de propiciar que las entidades de la Cámara la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre la dependencia o institución que en su caso pudiera desahogar su petición;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Recibir los recursos de revisión y tramitarlos de conformidad a los lineamientos aprobados por el Comité;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la Cámara y los particulares.

La Cámara de Senadores contará con un Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información. El Comité, para efectos de sus resoluciones, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. El Comité será conformado por un legislador de cada Grupo Parlamentario integrante de la Cámara, que serán propuestos por la Mesa Directiva al pleno. El Comité será presidido por un legislador, quien tendrá la representación del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será propuesto por la Mesa Directiva al pleno.

El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

II. Establecer los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;

III. Tener acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de su acceso;

IV. Hacer del conocimiento de la Contraloría Interna de la Cámara las presuntas infracciones a la Ley, al presente ordenamiento, así como a otras disposiciones legales, e informar a la Mesa Directiva de la Cámara, de las resoluciones que al respecto expida;

V. Coadyuvar con el Archivo Histórico de la Cámara en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y

conservación de los documentos, así como la organización de archivos;

VI. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las entidades de la Cámara para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Transparencia.

El Comité rendirá anualmente un informe público al Pleno de la Cámara de Senadores, sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rinda el Comité de Información, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante la Unidad de Enlace, así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Comité y el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley y este Acuerdo y demás disposiciones aplicables.

Como información reservada podrá clasificarse la siguiente:

I. Los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva;

II. Los datos personales de los legisladores, servidores públicos y prestadores de servicios del Senado;

III. La relacionada con procedimientos jurisdiccionales en los cuales el Senado, los legisladores, sus funcionarios o trabajadores sean parte o estén relacionados;

IV. La información clasificada como confidencial o reservada por otros poderes y que haya sido entregada al Senado con tal carácter para la toma de decisiones;

V. Los datos personales, en posesión del Senado; y

VI. Aquella que el Comité con fundamento en la Ley de Transparencia y este Acuerdo determine conforme a sus lineamientos.

La información reservada podrá permanecer con este carácter hasta por un periodo de 12 años y no podrá ser desclasificada sino

hasta que se extingan las causas que dieron origen a su clasificación. Excepcionalmente las unidades administrativas podrán solicitar al Comité la ampliación del periodo de reserva siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

El procedimiento de acceso a la información del Senado, los medios de defensa, las responsabilidades y sanciones, son en esencia el mismo que detallamos en el Capítulo Segundo de esta investigación, *“Los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo”*.

En materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, mismo que prevé a los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley. Dicho Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003 y contempla los siguientes principios y disposiciones:

1. Establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a las personas el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Es de observancia general para los diputados y los demás servidores públicos que prestan sus servicios a la Cámara de Diputados. Las unidades administrativas encargadas de publicar la información a la que se refiere el Artículo 7 de la Ley son:
 - a) La Auditoría Superior de la Federación;
 - b) La Secretaría General;
 - c) La Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran;
 - d) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las

direcciones generales que la integran;

e) La Contraloría Interna;

f) La Coordinación de Comunicación Social e Información;

e) Los centros de Estudios de la Cámara, y

h) Cualquier otra unidad administrativa establecida para la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados.

Las unidades administrativas anteriores, en lo que corresponda a cada una de acuerdo a su ámbito de responsabilidad, deberán publicar:

a) La Gaceta Parlamentaria;

b) El Diario de los Debates de la Cámara;

c) La bitácora de asistencias a las sesiones del Pleno por parte de los diputados y el sentido de su voto;

d) Los dictámenes a iniciativas o puntos de acuerdo que presenten las comisiones;

e) Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio, y

f) Los viajes oficiales que realicen los diputados, y los informes correspondientes.

La Secretaría General publicará:

a) Las actas de las sesiones con la lista de asistencia;

b) Los acuerdos que se adopten y el sentido del voto de los diputados;

c) La información relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea la Cámara, y

d) La información sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios, a través de su coordinador, presentarán a la Secretaría General durante los primeros diez días de los meses de marzo y septiembre de cada año, los siguientes informes:

a) Asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea la Cámara, y

b) Aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara .

La Unidad De Enlace y Acceso a la información depende de la Presidencia de la Mesa Directiva.

El Comité de Información de la Cámara tomará sus decisiones por mayoría de votos y se integra por:

- a) El Secretario General de la Cámara;
- b) El Titular de la Unidad de Enlace, y
- c) La Junta de Coordinación Política.

El Comité de Información de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la Cámara;
- b) Ampliar el plazo de reserva de la información clasificada como reservada, cuando subsistan las causas para mantener la reserva;
- c) Establecer los criterios específicos en materia de conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos;
- d) Elaborar y actualizar el índice sobre la información reservada de la Cámara de Diputados, y

e) Elaborar y enviar a la Mesa Directiva, los datos necesarios para la elaboración del informe anual en materia de solicitudes de acceso a la información.

En materia de acceso a la información pública, la Mesa Directiva tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Aplicar lo dispuesto en la Ley y en el presente Reglamento;

b) Coordinar y supervisar las acciones de la Cámara tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley;

c) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

d) Conocer y resolver los recursos de reconsideración interpuestos por los solicitantes ;

e) Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;

f) Supervisar y ordenar lo necesario para que las unidades administrativas den cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley y lo previsto en el presente Reglamento, y

g) Elaborar un informe anual sobre las solicitudes de

acceso a la información, su resultado, tiempo de respuesta, solicitudes presentadas a revisión y/o reconsideración, y cualquier otra información relacionada.

El medio de defensa idóneo es el recurso de revisión, que se podrá interponer ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

La Mesa Directiva, con fundamento en el artículo 21, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 7, numeral 1, inciso e), del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, Considerando que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002, y que su artículo 3, fracción XIV, inciso b), considera como sujetos obligados por la misma, entre otros, a la Cámara de Diputados; que el 29 de abril de 2003 se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003 y, que de conformidad con el Artículo 7, numeral 1, inciso e) del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, corresponde a la Mesa Directiva "establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial", se aprobó el Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de agosto de 2003, en el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial de la H. Cámara de Diputados, destacando lo siguiente:

La información tendrá el carácter de reservada cuando su difusión:

- a) Comprometa la seguridad nacional;
- b) Comprometa la seguridad pública;
- c) Comprometa la defensa nacional;
- d) Menoscabe la conducción de negociaciones internacionales;
- e) Menoscabe la conducción de las relaciones internacionales;
- f) Dañe la estabilidad financiera del país;
- g) Dañe la estabilidad económica del país;
- h) Dañe la estabilidad monetaria del país;
- i) Ponga en riesgo la vida de cualquier persona;
- j) Ponga en riesgo la seguridad de cualquier persona;
- k) Ponga en riesgo la salud de cualquier persona;
- l) Cause serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes;
- m) Cause serio perjuicio a las actividades de prevención de los delitos;

- n) Cause serio perjuicio a las actividades de persecución de los delitos;
- o) Cause serio perjuicio a la impartición de la justicia;
- p) Cause serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones;
- q) Cause serio perjuicio a las operaciones de control migratorio;
- r) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales que no hayan causado estado, o
- s) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos administrativos mientras las resoluciones no hayan causado estado.
- t) La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial;
- u) La que por disposición expresa de una ley sea considerada reservada;
- v) La que por disposición expresa de una ley sea considerada comercial reservada;
- w) La que por disposición expresa de una ley sea considerada gubernamental confidencial;
- x) La que por disposición expresa de una ley sea

considerada como secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil o cualquier otro;

y) La entrega con carácter confidencial por otros estados, gobiernos, parlamentos u organismos;

z) La entrega con carácter confidencial por organismos internacionales o parlamentos de otros países;

aa) Las averiguaciones previas, de que sea parte la Cámara, alguno de los diputados o empleados de la misma;

bb) Los expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado;

cc) Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

dd) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;

ee) La que contenga opiniones que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, y

ff) La que contenga recomendaciones o puntos de vista que formen parte de proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

- gg) La contenida en expedientes relacionados con juicios políticos;
- hh) La contenida en expedientes de declaración de procedencia;
- ii) Versiones estenográficas y actas de las sesiones efectuadas por el Pleno de la Cámara de Diputados, Comisiones o Comités, en sesión secreta;
- jj) Los acuerdos e informes que realice la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, antes de comunicarlos al Pleno;
- kk) La contenida en expedientes o asuntos turnados a la Cámara antes de ser conocidos por el Pleno;
- ll) Opiniones, notas, o comentarios específicos sobre documentos legislativos antes de ser conocidos por el Pleno;
- mm) Solicitudes de investigación, opiniones o estudios requeridos con carácter confidencial por un legislador, Comisiones o Comités, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, formulada de manera expresa ;
- nn) Los expedientes relacionados con las comisiones constituidas conforme al tercer párrafo del artículo 93 constitucional, y
- oo) Cualquier otra información que así lo considere el Pleno de la Cámara o el Comité de Información conforme a sus facultades.

Para determinar el periodo de reserva de la información, que no podrá exceder de 12 años, los titulares de cada unidad administrativa tomarán en cuenta el tiempo durante el cual la divulgación de dicha información pudiera causar un daño, o bien se sujetarán al periodo que establezcan las disposiciones legales aplicables. La información podrá

ser desclasificada y, por ende, pública cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. En este caso el titular de la unidad administrativa tomará las medidas necesarias para proteger la información confidencial que en ella se contenga.

La información tendrá el carácter de confidencial en los siguientes casos:

- I. La entregada con tal carácter por los particulares;
- II. Los datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a:
 - a) Origen étnico o racial;
 - b) Características físicas;
 - c) Características morales;
 - d) Características emocionales;
 - e) Vida afectiva;
 - f) Vida familiar;
 - g) Domicilio;
 - h) Número telefónico;
 - i) Patrimonio;

- j) Ideología;
- k) Opinión política;
- l) Creencia o convicción religiosa;
- m) Creencia o convicción filosófica;
- n) Estado de salud física;
- o) Estado de salud mental;
- p) Preferencia sexual, y
- q) Otras análogas que afecten su intimidad.

Para que las unidades administrativas puedan permitir el acceso a la información confidencial requieren:

- I. Obtener el consentimiento expreso, por escrito o medio de autenticación similar, de los particulares afectados o quien acredite ser su representante, y
- II. Garantizar la protección y seguridad de la información, evitando su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Cuando la Cámara contrate adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y sus servicios, con particulares, que entreguen información que pueda reservarse conforme a las disposiciones legales aplicables, procurará que en los contratos

respectivos, dichos particulares otorguen su consentimiento para que la difusión de la información sea parcial o total, a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley y el Reglamento.

Por lo que respecta al cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la Auditoría Superior de la Federación, su Titular publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, el Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información, cuyo objetivo es el garantizar a toda persona el acceso a la información de la Auditoría Superior de la Federación, coordinando, vigilando y asesorando a la Unidad de Enlace y unidades administrativas involucradas para garantizar la transparencia en el acceso a la información de las personas que así lo requieran y que genere la propia Institución, siendo el Presidente de dicho órgano colegiado el Auditor Especial de Planeación e Información y el representante de la Unidad de Enlace, el Titular de la Unidad General de Administración.

Con fecha 30 de abril de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, destacando la integración de expedientes de: “Juicio Político” (en el caso de papales de trabajo relativos a la responsabilidad política de un servidor público sujeto al artículo 11º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), de “Responsabilidad Resarcitoria” (en el caso del dictamen técnico de no solventación de un pliego de observaciones, por el incumplimiento a la

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

El periodo de reserva de la información que defina la ASF no podrá exceder de doce años.

CAPÍTULO CUARTO

LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN EL PODER JUDICIAL

IV.1.- Evolución del marco legal

IV.2.- Organización Administrativa

IV.3.- Elaboración del presupuesto

IV.4.- Administración de Recursos.

IV.4.1 Recursos Humanos

IV.4.2 Recursos Financieros

IV.4.3 Recursos Materiales

IV.5.- Instrumentos de control.

IV.5.2.-Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

IV.5.2.1. - Responsabilidad Administrativa

IV.5.2.2. - Responsabilidad Patrimonial

IV.5.2.3. - Responsabilidad Penal

IV.5.2.4. - Responsabilidad Política

IV.5.3.-Obligaciones de Transparencia de la Información.

IV. 1 Evolución del Marco Legal

El principio de división de órganos de poder⁶², principio esencial del Constitucionalismo, se consagra en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, según el cual "... El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (sin que puedan) reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ...". Así, la función jurisdiccional, de conformidad con el referido principio, se confía ordinariamente al órgano judicial, o para utilizar la denominación constitucional, al Poder Judicial.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito...La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal..."

El Poder Judicial ha cobrado una gran importancia en la historia del estado Mexicano sobre todo a partir de las atribuciones de juez electoral y de Tribunal Constitucional que se le han incorporado, y de la creación del *Consejo de la Judicatura Federal; razón por la cual, para*

⁶² "El principio de división de órganos de poder puede contemplarse desde dos puntos de vista: el formal u orgánico y el material u objetivo. Formalmente, según el principio de división de órganos de poder, hay tres órganos diferentes: legislativo, ejecutivo y judicial; materialmente lo que existe son tres clases de actos de distinta naturaleza: legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Los actos jurisdiccionales producen efectos singulares, concretos y particulares, no tienen carácter permanente y, a diferencia de los actos administrativos, se llevan a cabo ante una situación de conflicto. Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, "Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano", México, Mayo, 1999, Editorial Themis, (Colección Obras Monográficas), págs. 45-46.

efectos de nuestro estudio, habremos de concentrarnos en la situación del Poder Judicial a partir de la segunda mitad de la década pasada.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como “órgano de gobierno” del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, obedeció a la necesidad de atender el creciente cúmulo de asuntos relacionados con la judicatura, distintos a los estrictamente procesales, así como a la necesidad de modernizar la impartición de justicia.

En México, antes de que surgiera éste órgano “órgano de gobierno” del Poder Judicial Federal, fueron promulgadas en 1988 las reformas constitucionales locales de los Estados de Sinaloa y Coahuila⁶³, en virtud de las cuales se constituyeron por primera vez Consejos de la Judicatura.

A nivel federal el Consejo de la Judicatura tiene su origen en la iniciativa de reformas constitucionales en materia de procuración, impartición y administración de justicia que el Ejecutivo Federal, presentó a la Cámara de Senadores, el 5 de diciembre de 1994.

Una vez discutida y aprobada por el Constituyente Permanente, la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo culminó con su publicación en

⁶³ En virtud del Decreto 433, de fecha 24 de marzo de 1988, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el día 25 del mismo mes y año, se reformó el artículo 97 de la Constitución Política del Estado para crear el Consejo de la Judicatura local. Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal”, México, Agosto, 1997, Editado por el Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, pág. 32. El artículo 143 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, mediante Decreto 457, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 17 de junio de 1988, creó el Consejo de la Judicatura como “órgano de gobierno” del Poder Judicial local. Valencia Carmona, Salvador, “Derecho constitucional mexicano a fin de siglo”, México, Julio, 1995, Editorial Porrúa, pág. 423.

el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994⁶⁴. El Consejo de la Judicatura Federal, en los términos dispuestos por la reforma constitucional, fue instalado el 2 de febrero de 1995.

Los aspectos fundamentales de la reforma judicial de 1994 son: 1) la reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia; 2) la creación del Consejo de la Judicatura Federal; 3) la carrera judicial, y 4) las nuevas facultades atribuidas a la Corte en las que actúa con su carácter de Tribunal Constitucional, que son las relacionadas al ejercicio de su función arbitral (controversias constitucionales) y depurativa (acciones de inconstitucionalidad).

1.- Reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia.

1.1 La nueva composición de la Suprema Corte de Justicia.

La composición de la Corte cambió de veintiséis a once ministros, volviendo así a la propuesta del Constituyente de 1917 que establecía dicho número para integrar el máximo tribunal del país.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se integrara de once ministros y un fiscal; aquellos estarían distribuidos en tres salas; se previó expresamente que se podía aumentar su número a juicio del

⁶⁴ La iniciativa presidencial sufrió modificaciones substanciales por parte del Senado de la República tanto en forma como en fondo. Se previó un consejero designado por el Ejecutivo Federal, en lugar de dos, como originalmente estaba previsto. Otra de ellas fue la inclusión del recurso de revisión administrativa. Álvarez Cárdenas, Alejandro, “El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal”, México, Mayo , 2001, Editorial Porrúa, pág. 6.

Congreso General (artículo 124)⁶⁵. El mismo número se fijó en Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 (quinta ley, artículo 2º)⁶⁶. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se conservó el mismo número, pero se dispuso que hubiera cuatro ministros supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General (artículo 91)⁶⁷. Por reforma del 22 de mayo de 1900 se aumentó a quince el número de los ministros numerarios⁶⁸.

Respecto al texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, José Luis Soberanes nos señala que:

“La Constitución de 1917 dispuso en su artículo 94 que la Suprema Corte de Justicia se integraría con 11 ministros y que funcionaría únicamente en Pleno. Por reformas de 20 de agosto de 1928 se aumento la planta de ministros a 16 y se dispuso que trabajaran en Pleno o en salas, creándose tres de éstas –en materia administrativa, civil y penal- con 5 ministros cada una ya que el Presidente no integraba sala. Posteriormente, el 15 de diciembre de 1934, se agregaron 5 ministros y una sala [en materia laboral]. Así estuvieron las cosas hasta llegar a la reforma de 1951 que creó 5 plazas de ministros supernumerarios, mismos que suplirían las ausencias temporales de los numerarios y que integrarían provisionalmente una sala auxiliar [con lo que la Corte llegó a veintiséis ministros]⁶⁹.”

1.2 El nuevo método de designación de los ministros de la Corte y la duración en el cargo.

La designación de los ministros de la Corte pasó a ser facultad del Senado⁷⁰, a propuesta en terna del Presidente de la República.

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México: 1808-1998”, México, Marzo, 1998, Editorial Porrúa, 21ª edición, pág. 186.

⁶⁶ Ibid., pág. 230.

⁶⁷ Ibid., pág. 622.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ “Diccionario Jurídico Mexicano”, México, Octubre, 1988, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, pág. 3022.

⁷⁰ La nueva facultad del Senado para llevar a cabo la designación de los ministros de la Corte requirió de la reforma al artículo 76 constitucional; sin embargo, no se

Con ello se canceló el método anterior mediante el cual el titular del Ejecutivo proponía a la Cámara de Senadores un nombre para ser aceptado o rechazado. La designación se hace ahora por mayoría calificada de dos terceras partes de la votación del Senado y no con mayoría simple como disponía la Constitución antes de la reforma.⁷¹

Este sistema de ternas ha sido criticado por diversos estudiosos en la materia, tales como Elisur Arteaga Nava⁷² y Mario Melgar Adalid⁷³, quienes ponen de manifiesto los defectos del nuevo sistema de elección, ya que por una parte, no garantiza que aquellos que figuren en la terna hayan sido los mejores o idóneos juristas; y, por la otra, tiene la desventaja de que alguno de los designados decline la candidatura al no estar dispuesto, en caso de no ser elegido, a poner en juego su prestigio.

De conformidad con los artículos 127 a 132 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la elección de los ministros de la Corte Suprema de Justicia se llevaba a cabo por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos; concluidas las elecciones, cada legislatura remitía al presidente del consejo de gobierno una lista certificada de los individuos electos; las listas eran remitidas al Congreso, y la Cámara de Diputados, a través de una

incluyó, en el apartado de sus facultades, la de designar a dos de los consejeros que integran el Consejo de la Judicatura Federal, mención que se encuentra en el artículo 100 constitucional. Tal omisión, consideramos, denota una falta de técnica legislativa.

⁷¹ La sustitución de los ministros que integraban la Corte antes de la reforma, se hizo a través de una lista de dieciocho personas, misma que presentó el presidente de la República al Senado, quienes comparecieron ante este órgano legislativo y de las cuales fueron nombradas once para ser ministros. Al Senado comparecieron 17 personas, ya que una de ellas renunció al considerar que no cumplía con los requisitos constitucionales. Melgar Adalid, Mario, "El Consejo de la Judicatura" *op. cit. supra*, nota 10, pág. 78.

⁷² Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", México, Septiembre, 1998, Oxford University Press, Harla, pág. 445.

⁷³ Melgar Adalid, Mario, "El Consejo de la Judicatura" *op. cit. supra*, nota 10, pág. 78.

comisión, se encargaba de calificar las elecciones y de llevar a cabo la declaratoria de los individuos electos, si es que éstos obtenían más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas.⁷⁴

En Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 se dispuso que la elección de los ministros de la Corte Suprema se llevara a cabo en los mismos términos que la elección del Presidente de la República (quinta ley, artículo 5)⁷⁵.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 el nombramiento de los ministros se hacía mediante elección indirecta en primer grado y cada uno de ellos duraba en su cargo seis años (artículo 92).⁷⁶ Emilio Rabasa criticó severamente tal sistema, al señalar que:

“La elección popular no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos, funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la Justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien.”⁷⁷

La solución propuesta por Rabasa ante tal método de designación fue el de un esquema de nombramiento del Ejecutivo con aprobación del Senado, aunado a la inamovilidad del magistrado, ya que ésta era la única forma de romper las ligas de origen “... porque el Presidente que confiere el nombramiento no puede revocarlo ni renovarlo; el magistrado vive con vida propia, sin relación posterior con

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales”, *op. cit. supra*, nota 5, pág. 187.

⁷⁵ *Ibid.*, pág. 231.

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 622.

⁷⁷ *La organización política de México*, pág. 285. obra citada por Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, México, Porrúa, 1998, 32ª Edición, pág. 483.

el que tuvo la sola facultad de escogerlo ... y que no vuelve a tener influencia alguna ni en sus funciones ni en la duración de su autoridad ...⁷⁸

Estas ideas de Rabasa se adoptaron en el texto constitucional de 1917, de manera íntegra hasta el año de 1928. En 1934, se suprimió la inamovilidad al señalar que la duración del cargo sería de seis años, restableciéndose de nueva cuenta en 1944; con posterioridad a esta fecha, el principio de la inamovilidad ha sido respetado para los ministros de la Suprema Corte.⁷⁹

En virtud de la reforma judicial de 1994, los ministros de la Corte siguen siendo inamovibles, pero lo son únicamente durante los quince años que dura su nombramiento; vencido este término se deben retirar; lo hacen con la posibilidad de percibir su sueldo completo, y ya no son vitalicios.⁸⁰

1.3 Los nuevos requisitos para desempeñar el cargo de ministro.

La reforma de 1994 modificó los requisitos que se exigían para la designación de ministros de la Corte.⁸¹

- La edad mínima que exige el texto constitucional es de treinta y cinco años, pero no se fija, como antes, una máxima, que era de sesenta y cinco años.

⁷⁸ "La organización política de México", op. cit. supra, nota 18, p. 483.

⁷⁹ Vid. Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit. supra, nota 17, págs. 483-485.

⁸⁰ Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", op. cit. supra, nota 12, pág. 470.

⁸¹ Cfr. artículo 95 constitucional antes y después de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

- La antigüedad en cuanto a la obtención de título profesional de licenciado en derecho se elevó de cinco a diez años.

- La residencia en el país al día de la designación se reduce de cinco a dos años.

- Se impide el nombramiento de ministro de la Corte a quienes hayan desempeñado cargos públicos como el de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento. Esta disposición propicia la independencia de los ministros de la Corte y por ello evita el vínculo inmediato y directo, al menos el año previo, de funcionarios de otros poderes, de gran influencia política.

- Se establecen requisitos de capacidad, probidad, honorabilidad y competencia profesional.

2. La creación del Consejo de la Judicatura Federal.

Para fines de nuestro objeto de estudio, con la creación de este órgano se da paso a un instrumento de control de la gestión fundamental para el Poder judicial. Antes de la creación del CJF de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además del tribunal de última instancia del orden jurídico, se constituía como el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación.

Con la reforma judicial de 1994 las atribuciones no jurisdiccionales de la Corte pasan a éste nuevo órgano denominado Consejo de la Judicatura, encargado de la administración, disciplina, y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸² y del Tribunal Electoral del Poder Judicial.

El principal motivo que justifica su existencia es que la función de administración de los órganos jurisdiccionales la lleve a cabo una entidad independiente, especializada e integrada al Poder Judicial; su propósito fundamental es el de garantizar la independencia de los jueces y magistrados, es decir, que éstos no tengan vínculos gubernativos y administrativos con otros poderes que pudieran condicionar su actuación. Así pues, la misión del Consejo de la Judicatura es la de mantener la independencia del Poder Judicial, cuyas decisiones serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas (salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la SCJ, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La composición del Consejo de la Judicatura es sui generis ya que es el único órgano constitucional cuyos integrantes se nombran con la intervención de los tres poderes de la Unión. De conformidad

⁸² La excepción hecha a la Suprema Corte se hizo extensiva más adelante al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional y legal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente. Aunque más que de una excepción deberíamos de hablar de un régimen especial hacia el interior del Tribunal Electoral pues, si bien es cierto que el Consejo de la Judicatura Federal no realiza las funciones apuntadas totalmente, también lo es que tres de sus miembros integran la Comisión de Administración de este Tribunal, misma que tiene encomendadas dichas atribuciones.

con el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura está integrado por siete miembros, uno de los cuales es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo es también del Consejo; tres consejeros son miembros del Poder Judicial; dos son designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. “...Este rasgo *sui generis* obedece a la independencia del Poder Judicial y (a la) mayor capacidad de respuesta técnica-administrativa, mediante el enriquecimiento de las tareas de gobierno de ese Poder con las visiones de las personas nombradas por los otros dos poderes y la especialización de los órganos...”⁸³

La integración del CJF nos lleva a considerar su naturaleza jurídica que es, desde un punto de vista formal, la de un órgano “colegiado judicial”, ya que por disposición constitucional forma parte del Poder Judicial de la Federación; pero materialmente, es un órgano de administración y gobierno, en atención a que ejerce funciones administrativas, legislativas y, excepcionalmente, jurisdiccionales.

En virtud de lo expresado con anterioridad, es posible definir al Consejo de la Judicatura Federal como “...un órgano colegiado perteneciente al Poder Judicial de la Federación, cuyo propósito fundamental es mantener la independencia de este poder, que tiene atribuciones de gobierno del mismo...”⁸⁴

3. La carrera judicial.

⁸³ Valls Hernández, Sergio, “Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia”, México, Abril 2001, Consejo de la Judicatura Federal, pág. 23.

⁸⁴ Valls Hernández, Sergio, “Consejo de la Judicatura Federal...”, *op. cit. supra*, nota 25, p. 19.

Uno de los ejes fundamentales de la reforma judicial de 1994 fue la regulación y el fortalecimiento de la carrera judicial. Esta adquirió rango constitucional en lo dispuesto por el artículo 100 de nuestra Carta Magna, al señalar que estaría regida “por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.⁸⁵

La carrera judicial hasta antes de dicha reforma se concebía, según palabras de Javier Aguilar Álvarez de Alba, en los siguientes términos:

“Hasta ahora había una especie de “elevador” en la carrera judicial, iniciaba con la oportunidad de ser Secretario de Estudio y Cuenta, para posteriormente pasar a ser designado Juez de Distrito, por último Magistrado de Tribunal Colegiado; incluso, algunas personas en esta carrera han tenido la oportunidad de llegar a ser Ministros de la Corte. Esta práctica no necesariamente es buena; ni lo es mala, pero es excluyente: muchos académicos, otros tantos abogados en el ejercicio de la profesión, y funcionarios de otros tribunales de alguna manera han dejado de ser considerados en este conducto de ascenso.”⁸⁶

4. Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma judicial de 1994 separó las atribuciones jurisdiccionales y administrativas, lo cual tuvo como propósito fortalecer el papel de la Suprema Corte como órgano de control constitucional. Las nuevas facultades atribuidas a la Corte, en términos del artículo

⁸⁵ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994.

⁸⁶ Aguilar Álvarez de Alba, Javier, “La reorganización de la Suprema Corte y la creación del Consejo de la Judicatura, fortalece el ejercicio del Poder Judicial”, Revista Ars Iuris del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, Junio, 1995, Número

105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las relacionadas al ejercicio de su función arbitral (controversias constitucionales) y depurativa (acciones de inconstitucionalidad).

Por decreto del 23 de enero de 1995 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, con el objeto de propiciar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, en tanto entrara en vigor la nueva Ley Orgánica del 26 de mayo de 1995.⁸⁷

En 1996, por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto⁸⁸, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral.⁸⁹

Por último, debemos hacer mención de la reforma constitucional en materia judicial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11

Especial 13, Reforma Judicial, págs. 36-37, obra citada por Álvarez Cárdenas, Alejandro, "El procedimiento disciplinario...", *op. cit. supra*, nota 4, págs 6-7.

⁸⁷ Entró en vigor el día 27 de mayo de 1995 (artículo primero transitorio).

⁸⁸ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 60, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

⁸⁹ En 1986 se estableció por primera vez la creación de un Tribunal en materia electoral, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya naturaleza jurídica fue la de un órgano autónomo de carácter administrativo. Por reforma de 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, como el órgano jurisdiccional autónomo en esta materia. En 1993 desaparecieron los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores y, por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

de junio de 1999, la cual tuvo como propósito consolidar el cambio de 1994.

Dicha reforma tuvo dos ejes fundamentales: el CJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En relación con esta última, la reforma tuvo como propósito conferir a la Corte la facultad de seleccionar asuntos que por su novedad, importancia y trascendencia, merezcan un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o una interpretación de normas constitucionales.

La reforma de 1999, se relaciona, en lo que atañe al Consejo de la Judicatura Federal, en cuatro aspectos:

1. Precisa la naturaleza del CJF como un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones.

Sobre la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, Mario Melgar Adalid nos comenta que:

“El texto de la reforma de 1994 hacía al Consejo depositario del ejercicio del PJF ... La reforma de 1999 (lo) dejó fuera de la enumeración ... Se agregó un nuevo párrafo en el que se establece que la administración, vigilancia y disciplina del PJF, con excepción de la SCJN, estarán a cargo del CJF. Estas dos disposiciones concentran la línea de la reforma de 1999. Mientras en la reforma original se consideró que el CJF era un órgano depositario del Poder Judicial de la Federación, la de 1999 lo vuelve un órgano en el que no se deposita el poder, pero que forma parte del mismo, con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.⁹⁰”

2. Expresa en el texto constitucional que los consejeros de la Judicatura Federal no deben atender a intereses ajenos a su función de administración, vigilancia, disciplina y carrera

⁹⁰ El Consejo de la Judicatura..., *op. cit. supra*, nota 10, p. 242.

judicial, pues si bien es cierto son nombrados por la Suprema Corte (tres), por el Senado (dos) y el Ejecutivo (uno), no son sus representantes.

3. Modifica el procedimiento para la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, sustituyendo la insaculación por el voto calificado del Pleno de la Suprema Corte, de una mayoría de ocho.
4. Mejora las relaciones de coordinación entre la Suprema Corte y el Consejo.

Por lo antes expuesto, el Poder Judicial Federal se rige actualmente, atento a lo dispuesto en el Título Tercero “De la División de Poderes”, Capítulo IV “Del Poder Judicial”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los principios que a continuación se mencionan:

- El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el CJF, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

- La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN, estarán a cargo del CJF en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

- El CJF será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.
- El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.
- El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.
- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.
- La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una

Comisión del CJF, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

El 18 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que en términos del párrafo décimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 14, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la administración de la Suprema Corte corresponde a su Presidente. En ese mismo orden, con fundamento en lo establecido en el artículo 14 fracción XIV, de la referida Ley Orgánica, el Presidente de la SCJN tiene la atribución de expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera este alto tribunal.

IV.2. Organización Administrativa.

El Poder Judicial se ejerce y está integrado por los órganos siguientes:

El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El tribunal electoral;
- III. Los tribunales colegiados de circuito;

- IV. Los tribunales unitarios de circuito;
- V. Los juzgados de distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. El jurado federal de ciudadanos, y
- VIII. Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona:

- a) Como tribunal en Pleno integrado por 21 Ministros
- b) Con cuatro Salas integradas por cinco Ministros cada una y que actúan en materia penal, administrativa, civil y administrativa, y
- c) Una Sala Auxiliar integrada también por cinco Ministros.

2.- Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo (existen dieciocho Circuitos de Amparo y treinta y siete Tribunales de Circuito distribuidos de acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por tramitar).

3.- Los Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación (existen dieciocho Circuitos y diecinueve Tribunales).

4.- Los Juzgados de Distrito (existen ciento veinticinco en toda la República y treinta tienen jurisdicción en el Distrito Federal)

5.- El Consejo de la Judicatura Federal

6.- El Tribunal Federal Electoral

7.- El Jurado Popular Federal o Jurado Federal de Ciudadanos

Las atribuciones del Poder Judicial Federal fundamentalmente están previstas en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para abordar este capítulo y desde luego el apartado que nos ocupa, hemos seleccionado el análisis de los instrumentos de control en tres órganos del Poder Judicial Federal, a saber: la SCJN, el CJF y el Tribunal Electoral del Poder judicial.

Respecto a la SCJN, cabe señalar que el Reglamento Interior promulgado el 6 de abril de 1923 establece en sus artículos 3, 11 y 33, respectivamente, que “Los Ministros y el Secretario autorizarán con firma entera las sentencias. Los autos y decretos serán autorizados con la rubrica del Presidente y media firma del Secretario; en la misma forma se autorizarán los acuerdos administrativos”.

El citado Reglamento Interior fue derogado, al haberse promulgado el 18 de septiembre de 2006, en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento, en cuyo artículo 3 indica que:” Para el debido ejercicio de sus atribuciones, la Suprema Corte contará con los órganos de apoyo a la función jurisdiccional, los de apoyo administrativo, los jurídicos de apoyo y el órgano de control y fiscalización, así como con la estructura y el personal que determine.

De conformidad al Reglamento Interior vigente, el Pleno contará con los siguientes Comités ordinarios:

- Gobierno y Administración
- Programación y Agilización de Asuntos
- Acuerdos y Reglamentos
- Archivo, Biblioteca e Informática
- Desarrollo Humano, Salud y Acción Social
- Relaciones Públicas Nacionales e Internacionales
- Publicaciones y Promoción Educativa
- Comunicación Social y Difusión

La SCJN regula su administración mediante *Acuerdos Generales*, y estos se clasifican en Acuerdos Generales de Administración de la Presidencia de la SCJN y los Acuerdos Generales de Administración del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN. El contenido específico de estos Acuerdos se abordará en el apartado número IV.4 “Administración de Recursos” de este capítulo.

La SCJN dispone para su administración de Comités del propio Tribunal Pleno. Entre los Comités Ordinarios de la SCJN se encuentra el de Gobierno y Administración el cual se ocupará del ejercicio presupuestal y de todas las cuestiones que no sean competencia de los otros Comités.

La SCJN tiene una Oficialía Mayor que se encarga de las tareas financieras y administrativas, asistiéndose de las Secretarías de Finanzas y de Administración que se encuentran subordinadas jerárquicamente al Oficial Mayor. Existe un Comité de Adquisiciones y Servicios, Obras y Desincorporaciones que se integra, entre otras áreas, por los secretarios de finanzas, de administración y un secretario técnico jurídico.

El Máximo tribunal cuenta con una Contraloría a la que le corresponde además de otras atribuciones el aplicar los Acuerdos del Pleno o del Comité de Gobierno y Administración en materia de control, vigilancia y disciplina. Atento a lo dispuesto en el Acuerdo General de Administración II/2003 del 3 de marzo de 2003, emitido por el Comité de Gobierno y Administración de la SCJN, por el que se crea la Contraloría de la SCJN y se establecen sus atribuciones, se establece que el Contralor de la SCJN será designado por el Comité de Gobierno y Administración y se encontrará jerárquicamente subordinado al Presidente, a dicho comité y al Pleno de ese Alto Tribunal; sin perjuicio de acatar las instrucciones y dar respuesta a las solicitudes que formulen cualquiera de los Ministros. De ahí que la forma en que se otorga su nombramiento no le permite al contralor actuar con la suficiente imparcialidad al encontrarse jerárquicamente subordinado al Presidente de la Corte y a sus Ministros lo que lo convierte prácticamente en un empleado de aquellos, además de que lo nombra precisamente el Comité cuyas actividades son objeto de revisión por el Contralor).

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo segundo; 99, párrafo séptimo; 100, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (LOPJF), el CJF es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral.

Empecemos entonces, abordando el tema de la *organización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal*, éste órgano como señalamos, se integra según lo dispuesto en el artículo 100 constitucional; 69 y 71 de la LOPJF, por siete consejeros, de los cuales, uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, quien también lo es del propio Consejo; tres consejeros son designados por el Pleno de la Corte, de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito; dos Consejeros son designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Con excepción del Presidente del Consejo, los Consejeros son nombrados por cinco años; su sustitución se hace de manera escalonada y no pueden ser designados para un nuevo periodo.

El Consejo funciona bajo la siguiente estructura organizacional (artículos 81, fracción I; 82; 86, y 88 de la LOPJF; 3º; 24; 26; 40, y 104 del Acuerdo General número 48/1998)

- *En Pleno,*

- *En Comisiones ,*

- *Órganos Auxiliares,*

- *Secretarías Ejecutivas,*

- *Direcciones Generales y,*

- *Comités de trabajo*

El Pleno se integra, en términos del artículo 74 de la LOPJF, por los siete consejeros; las Comisiones por tres: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el titular del Ejecutivo y el Senado, según lo dispuesto en los artículos 77 y 79 LOPJF, y en los artículos 33 y 34 del Acuerdo General número 48/1998.

Las Comisiones pueden ser permanentes o transitorias⁹¹, las permanentes⁹² son:

1. Administración;
2. Carrera Judicial;
3. Disciplina;
4. Creación de Nuevos Órganos;
5. Adscripción; y,
6. Vigilancia, Información y Evaluación.

Las comisiones permanentes en las que reside el control de la gestión pública para efectos de nuestra tesis son las de Administración, Disciplina y la de Vigilancia, Información y Evaluación.

Por su parte, las Comisiones transitorias son:

1. De Receso; y,

⁹¹ Existe la posibilidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 77 de la LOPJF, de crear nuevas Comisiones permanentes o transitorias, según las necesidades del Consejo y previo acuerdo del Pleno. Debiendo existir en todo caso las de Administración, Carrera Judicial, Disciplina, Creación de Nuevos Órganos y la de Adscripción. Mediante Acuerdo General número 12/1995, de fecha 1º de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 del mismo mes y año, se constituyó la Comisión de Vigilancia con carácter permanente, la cual tenía como propósitos dar seguimiento a la aplicación de los recursos del Poder Judicial de la Federación y el logro de su máximo aprovechamiento, así como alcanzar la ejecución plena y el seguimiento de los programas y actividades de los órganos del propio Consejo y la mayor racionalidad administrativa y funcional de los mismos (Considerando QUINTO). El referido acuerdo fue abrogado por el diverso número 13/1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de abril de 1998, lo que conllevó a la extinción de la mencionada Comisión y, consecuentemente, de la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, creada mediante acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de 9 de noviembre de 1995.

⁹² Mediante Acuerdo SN/2003 de fecha 8 de enero de 2003 se dio a conocer la Integración de las comisiones permanentes del Consejo de la Judicatura Federal para 2003, Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2003.

2. Unidas.

En términos generales, las Comisiones permanentes del Consejo tienen las siguientes atribuciones:

1. Comisión de Administración. Tiene como atribución administrar los recursos del Poder Judicial de la Federación, con apego al presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados y conforme a los principios de honestidad, economía, eficiencia, eficacia, celeridad y buena fe (artículos 58 y 59 del Acuerdo General número 48/1998).
2. Comisión de Carrera Judicial. Vigila que el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, cuyas funciones son de carácter jurisdiccional, se efectúen mediante el sistema de carrera judicial, que se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad (artículos 60 y 61 del Acuerdo General número 48/1998).
3. Comisión de Disciplina. Su función primordial es conocer de las conductas de los servidores públicos y del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y oficinas de correspondencia común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la desmeriten (artículos 62 y 63 del Acuerdo General número 48/1998).
4. Comisión de Creación de Nuevos Órganos. Tiene como función proponer al Pleno del Consejo la creación, reubicación geográfica y especialización de los órganos jurisdiccionales, así

como los cambios en la jurisdicción territorial de éstos, para lograr el cabal despacho de los asuntos (artículos 64 y 65 del Acuerdo General número 48/1998).

5. Comisión de Adscripción. Su función es proponer al Pleno del Consejo las adscripciones y cambios de adscripción, así como la asignación de titulares a los órganos jurisdiccionales (artículos 66 y 67 del Acuerdo General número 48/1998).

6. Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación. Fue creada mediante Acuerdo General número 26/1999 de fecha 6 de septiembre de 1999.⁹³ *Tiene como atribuciones cuidar el cumplimiento de los programas institucionales y proponer medidas para el óptimo funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación; establecer medidas de vigilancia, información y evaluación como apoyo a la toma de decisiones, a efecto de garantizar la autonomía y preservar la independencia e imparcialidad de los miembros del Poder Judicial de la Federación; y cuidar que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad, según lo dispuesto en los numerales primero y segundo del citado Acuerdo.*

Las Comisiones transitorias se encargan de:

⁹³ Acuerdo General número 26/1999, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crea la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva Correspondiente, Diario Oficial de la Federación, 17 de septiembre de 1999. En adelante, Acuerdo General número 26/1999.

1. Comisión de Receso. Fue creada mediante Acuerdo General número 4/1995, de fecha 6 de julio de 1995.⁹⁴ Está facultada para tramitar los asuntos de notoria urgencia⁹⁵ que se presenten durante los periodos de receso del Consejo⁹⁶ (artículos 73 de la LOPJF, y 42 al 45 del Acuerdo General número 48/1998).
2. Comisiones Unidas. Mediante Acuerdo General número 4/1996, de fecha 15 de febrero de 1996, se estableció su funcionamiento⁹⁷. Se integra por todos los Consejeros. Es la instancia de coordinación del trabajo de las diversas Comisiones. De ahí, que las propuestas de acuerdos y proyectos formulados por las Comisiones que deban someterse al Pleno, deben ser conocidas previamente por esta Comisión, para su valoración y análisis técnico (artículos 47 a 57 del Acuerdo General número 48/1998).

El Consejo de la Judicatura dispone de órganos auxiliares para el adecuado ejercicio de sus funciones y para propiciar una organización administrativa que permita el tratamiento especializado y eficaz de los asuntos de su competencia, los cuales "... tienen autonomía técnica, pero dependencia jerárquica del Consejo. El Consejo determina quién los dirige a través de la propuesta

⁹⁴ Acuerdo General número 4/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación de su Comisión de Receso, Diario Oficial de la Federación, 24 julio de 1995; abrogado por el Acuerdo General número 48/1998 (cuarto transitorio)

⁹⁵ Se consideran como urgentes los asuntos a que se refieren los artículos 81, fracciones XII, XXIII, XXXIII, XXXIX y XL, y 85, fracción VIII de la LOPJF (artículo 44 del Acuerdo General número 48/1998).

⁹⁶ El Consejo de la Judicatura Federal tiene dos periodos de sesiones al año, el primero va del primer día hábil de enero hasta el último día hábil de la primera quincena de julio, y el segundo del primer día hábil de agosto al último día hábil de la primera quincena de diciembre (artículo 70 de la LOPJF).

⁹⁷ Acuerdo General número 4/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el funcionamiento de Comisiones Unidas, Diario Oficial de la

presidencial al Pleno del Consejo, la autorización de su plantilla, organigrama y presupuesto ...”⁹⁸, dichos órganos son:

1. Instituto de la Judicatura Federal;
2. Visitaduría Judicial;
3. Contraloría del Poder Judicial de la Federación;
4. Instituto Federal de Defensoría Pública; y,
5. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Los órganos auxiliares que conjuntamente con las comisiones permanentes de Disciplina y de Vigilancia, y de Información y Evaluación, ejercen el control de la gestión pública son la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, cuyas funciones consisten en:

Visitaduría Judicial.

Es el órgano competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y de las oficinas de correspondencia común a éstos, así como para supervisar la conducta de sus integrantes. Sus funciones se cumplen a través de los visitadores judiciales, mediante la práctica de visitas ordinarias y extraordinarias.

La Visitaduría Judicial la integran: el Visitador General, los Visitadores Judiciales (que son nombrados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal), el Director General (lo propone el Visitador General y lo aprueba, en su caso, el Pleno del Consejo de la Judicatura

Federación, 22 de febrero de 1996. Este Acuerdo fue modificado, básicamente en cuanto a plazos, por el Acuerdo General número 48/1998.

Federal), los Secretarios Técnicos (los nombra el Visitador General) y demás servidores públicos que determine el Pleno.

Éste órgano auxiliar se rige por el Título Sexto, Capítulo II, Sección Cuarta (artículos 98 al 102) de la LOPJF; por el Acuerdo General número 48/1998 (artículo 90), y por el Acuerdo General número 28/2003, que regula la Organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado por el Pleno del Consejo el 28 de mayo de 2003 y entró en vigor el 1 de julio de 2003.⁹⁹

El artículo 102 de la LOPJF prevé la integración *de comités de investigación* cuando así lo ordenen el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o el Secretario Ejecutivo de Disciplina, previo acuerdo de la Comisión de Disciplina, los cuales tendrán como función la de investigar irregularidades cometidas por los servidores públicos de los Tribunales de Circuito y Juzgado de Distrito, así como de las oficinas de correspondencia común a éstos. Dichos comités tendrán la composición que determine el Pleno del Consejo y el Secretario Ejecutivo de Disciplina, o bien podrán estar integrados por aquellos visitadores judiciales que establezca el Visitador General, cuando para ello lo faculte el Pleno. La entrada en funciones de los comités de investigación no será anunciada al público, a menos que el Pleno del Consejo lo estime necesario.

⁹⁸ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura...*, *op. cit. supra*, nota 12, p. 120.

⁹⁹ En adelante, Acuerdo General número 28/2003 del 28 de mayo de 2003. Dentro de su articulado, regula las facultades del Visitador General (titular de la Visitaduría Judicial), de los Visitadores Judiciales, del Director General, de los Secretarios Técnicos y de los Comités de Investigación. Asimismo, clasifica a las visitas de inspección en tres tipos: ordinarias, extraordinarias y ordinarias para ratificación. De conformidad con su artículo quinto transitorio fueron derogados los acuerdos generales que en relación con la visitaduría y la práctica de cualquier visita de

1. Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Este órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo parte de la vigilancia del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN, así como el control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial. La Contraloría no tiene a su cargo emitir ni sancionar las normas de control y vigilancia, sino revisar su estricto cumplimiento y el apego a su contenido.

Las tareas que tiene encomendadas la Contraloría se centran en: 1) vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los órganos, servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que corresponden a la Suprema Corte de Justicia; 2) en el registro y seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de dichos servidores públicos, con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia y de ciertos servidores públicos del Tribunal Electoral, 3) comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos, 4) inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales, 5) en investigar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos y empleados de los órganos del Consejo, con excepción del Instituto Federal de Defensoría Pública, según lo dispuesto en los artículos 103 y 104 de la LOPJF; 93 y 94 del Acuerdo

inspección ha emitido el Consejo de la Judicatura Federal, y que son: el Acuerdo General número 44/98 y 54/199

General número 48/1998; 35; 40 a 42, y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹⁰⁰

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación lleva a cabo el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de todos aquellos servidores públicos del Poder Judicial a excepción de los servidores públicos del Tribunal Federal Electoral, magistrados electorales de la Sala Superior; coordinadores o servidores adscritos a la presidencia del Tribunal; de éstos últimos se ocupa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 222 de la LOPJF. Es atribución de la propia Sala Superior del Tribunal Electoral vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos, según lo dispuesto en el artículo 189, fracción XIV, de la LOPJF.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación se rige por la LOPJF; la LFRASP y los Acuerdos Generales 48/1998; 79/2001 (acuerdo plenario aprobado el 19 de noviembre de 2001)¹⁰¹; 20/2002 (acuerdo plenario aprobado el 8 de mayo de 2002)¹⁰² y 17/2003 (acuerdo plenario aprobado el 2 de abril de 2003)¹⁰³.

¹⁰⁰ En adelante, LFRASP. [Diario Oficial de la Federación](#),

¹⁰¹ Acuerdo General 79/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral; y que abroga el diverso Acuerdo General 25/2000, del propio Consejo. [Diario Oficial de la Federación](#), 30 de noviembre de 2001. En adelante Acuerdo General número 79/2001.

¹⁰² Acuerdo General 20/2002, que establece las normas para el uso de la red privada de comunicación electrónica de datos del Poder Judicial de la Federación, en la presentación de la declaración de modificación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral. [Ibid.](#), 15 de mayo de 2002.

¹⁰³ Acuerdo General 17/2003 por el que se reforman en su parte conducente los artículos 3º, 103 y 110, y se deroga el 115, del diverso Acuerdo General 48/1998, con el propósito de modificar la estructura orgánica de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

De conformidad con el artículo 103 del Acuerdo General número 48/1998¹⁰⁴, la Contraloría contaba, en un principio, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones con el apoyo de las Direcciones Generales de Auditoría Financiera y de Auditoría Operacional, pero el Acuerdo General No. 17/2003 determinó que las atribuciones de ambas Direcciones Generales se fusionaran para dar cabida a la siguiente estructura:

a) Dirección General de Auditoría

Las facultades de esta Dirección son muy amplias, ya que atento a lo dispuesto al artículo 110 del Acuerdo General No. 17/2003, le corresponde entre otras analizar y evaluar el proceso de planeación y elaboración del anteproyecto de presupuesto, verificando su apego a la normatividad aplicable y a los criterios de economía, eficiencia y eficacia; comprobar el cumplimiento por parte de los órganos del Consejo, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, depósito por terceros, inversión, patrimonio y fondos; verificar que los recursos económicos de que dispone el Poder Judicial de la Federación, se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en los términos del artículo 134 constitucional y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Acuerdo General 28/1997, por el que se reglamenta el Presupuesto por Programa en el Consejo de la Judicatura Federal; las demás que le

¹⁰⁴ Modificado por el Acuerdo General número 21/2000. *Vid. supra, nota 59*. Dicho Acuerdo únicamente modificó el nombre, más no las atribuciones, de la actual Dirección General de Auditoría Interna, así como el de la Dirección General de Operación y Diagnóstico Administrativo por el de Dirección General de Auditoría Financiera y el de la Dirección General de Auditoría Operacional, respectivamente.

confieran el Pleno, la Comisión de Administración y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

b) Dirección General de Responsabilidades.

Las atribuciones de ésta Dirección se refieren primordialmente a la instrucción de los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos de los órganos del Consejo; al registro y seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de los servidores del Poder Judicial de la Federación, con las salvedades apuntadas, y al registro de bienes asegurados, decomisados y asegurados no reclamados (artículo 120 del Acuerdo General número 48/1998).

Las Secretarías Ejecutivas del Consejo de la Judicatura Federal tienen como función apoyar en el ejercicio de sus atribuciones al Pleno así como a las Comisiones, y son las de¹⁰⁵:

¹⁰⁵ El artículo 86 de la LOPJF dispone que el Consejo de la Judicatura contará con un Secretariado Ejecutivo, el cual estará integrado cuando menos por los Secretarios que el propio precepto enumera, lo que implica la posibilidad de incluir dentro de esa estructura otras unidades administrativas con el carácter de Secretarías Ejecutivas.

En virtud del Acuerdo General número 5/2000, el Pleno del Consejo de la Judicatura determinó la reestructuración de diversas áreas del propio Consejo, entre ellas las Secretarías Ejecutivas y las Direcciones Generales que les corresponden. Así, las Secretarías Ejecutivas: del Pleno y Carrera Judicial; Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, quedaron conformadas en la Secretaría Ejecutiva del Pleno, así como en la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos; mientras que la Secretaría Ejecutiva de Administración se dividió en la Secretaría Ejecutiva de Administración y en la Secretaría Ejecutiva de Finanzas, quedando integrada la primera de ellas con las Direcciones Generales de: Recursos Humanos; Recursos Materiales y Servicios Generales (formada con las anteriores Direcciones Generales de Recursos Materiales y Servicios Generales, así como la de Inmuebles y Mantenimiento); Informática (antes adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Pleno y Carrera Judicial); y Administración Regional; por su parte, la Secretaría Ejecutiva de Finanzas, quedó conformada por las Direcciones Generales de: Programación, Organización y Presupuesto (formada con las anteriores Direcciones Generales de Contabilidad; de Organización y Sistemas, así como de Programa y Presupuesto) y Tesorería (Considerando DÉCIMO PRIMERO). Cfr. artículos 68, 72 al 85, 108, 109, 111 al 114, 116 al 119, 121 y 122 del Acuerdo General número 48/1998.

1. Pleno;
2. Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos;
3. Administración;
4. Finanzas;
5. Disciplina; y,
6. Vigilancia, Información y Evaluación.

1. *Secretaría Ejecutiva del Pleno.*

Esta unidad administrativa tiene como función auxiliar al Pleno en todos aquellos asuntos que el mismo determine, a su Presidente, a los Consejeros y a Comisiones Unidas, según lo dispuesto en los artículos 9 y 10 del Acuerdo General número 5/2000.

2. *Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos.*

En términos de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Acuerdo General número 5/2000, a dicha Secretaría Ejecutiva le corresponde auxiliar a las Comisiones de Carrera Judicial, de Adscripción y de Creación de Nuevos Órganos en materia de ingreso y promoción de servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral; en la planeación, organización y supervisión de los programas relativos a la creación, especialización y reubicación geográfica de los órganos jurisdiccionales, así como en la determinación del número y límites de los Circuitos Judiciales y lo relativo al sistema de estadística judicial; auxiliar en materia de adscripción, en la función de asignar y reasignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito.

3. Secretaría Ejecutiva de Administración.

Ésta Secretaría Ejecutiva, de acuerdo con los numerales 13 y 14 del Acuerdo General número 5/2000, tiene como función auxiliar a la Comisión de Administración en el manejo óptimo de los recursos humanos, materiales y de servicios del Poder Judicial de la Federación.

De conformidad con el artículo 15 del Acuerdo General 5/2000 reformado por el diverso Acuerdo General 5/2003, la Secretaría Ejecutiva de Administración cuenta, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el apoyo de las siguientes *Direcciones Generales* de:

- a. Administración Regional;
- b. Informática;
- c. Recursos Humanos;
- d. Recursos Materiales y Servicios Generales;
- e. Direcciones Generales de Servicios Médicos y Desarrollo Infantil, y
- f. Dirección de Seguridad y Protección Civil.

- a. Dirección General de Administración Regional.

Esta Dirección determina y vigila la aplicación de los criterios de operación conforme a los cuales se rigen las Administraciones Regionales. La determinación de dichos criterios se lleva a cabo por ésta Dirección General de manera conjunta con las Secretarías Ejecutivas de Administración y de Finanzas; la supervisión en cuanto a la aplicación de los referidos criterios, es responsabilidad de tal unidad administrativa.

Las Administraciones Regionales son *órganos desconcentrados* del CJ F que dependen de la Dirección General de Administración Regional, "... con autonomía de gestión en la circunscripción bajo su responsabilidad y con atribuciones y presupuesto suficientes para resolver los requerimientos ordinarios y extraordinarios tanto de los funcionarios judiciales como de los órganos auxiliares del Consejo, siempre bajo criterios de racionalidad administrativa ..." ¹⁰⁶

Dichas Administraciones Regionales son pues las encargadas de proporcionar los servicios administrativos que en materia de recursos humanos, materiales, informáticos y financieros requieren para su operación las llamadas *unidades foráneas*, entendiéndose por tales a: los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y las áreas de los Órganos del Consejo, ubicados en el interior de la República.

Éstas Administraciones Regionales cuentan a su vez con *Delegaciones Administrativas* en todas las localidades del Circuito correspondiente, en que estén instalados órganos jurisdiccionales y que no sean la sede de la Administración. Cada Delegación Administrativa, bajo la supervisión de la respectiva Administración Regional, tiene a su cargo brindar el apoyo administrativo a las Unidades Foráneas ubicadas en la ciudad en que se encuentre instalada dicha Delegación. Lo anterior tiene su fundamento en los diversos numerales que integran el Acuerdo General número 18/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se desconcentra ¹⁰⁷ a las Administraciones Regionales la función

¹⁰⁶ Valls Hernández, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal...*, *op. cit. supra*, nota. 25, p. 152.

¹⁰⁷ "[...] Jurídicamente, desconcentrar es el acto por el que determinado órgano – el Consejo de la Judicatura Federal- delega funciones, confiando parte de sus atribuciones a favor de otros órganos de su propia dependencia –administraciones

administrativa de atención a los órganos jurisdiccionales federales y áreas del propio Consejo en el interior de la República, aprobado el día 15 de marzo de 2000.¹⁰⁸

Así pues, en virtud del citado Acuerdo se llevo a cabo la desconcentración de sus funciones a las Administraciones Regionales y Delegaciones Administrativas, que de conformidad con el artículo 16 del Acuerdo General número 5/2000, eran consideradas como áreas de apoyo a través de las cuales la Dirección General de Administración cumplía con su atribución de proporcionar los servicios administrativos que en materia de recursos humanos, financieros y materiales requerían para su operación los órganos jurisdiccionales y áreas del Consejo ubicados en el interior de la República.

b. Dirección General de Informática.

Tiene como función, en términos de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Acuerdo General número 5/2000, impulsar la operación eficiente y modernización del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, mediante el desarrollo de sistemas computacionales y el uso de tecnologías de información garantizando su continuidad operativa.

c. Dirección General de Recursos Humanos.

La Dirección General de Recursos Humanos se encarga de establecer y operar mecanismos idóneos de administración y desarrollo

regionales- con el propósito de mejorar los servicios administrativos que proporcionan a tribunales y juzgados federales [...]” Valls Hernández, Sergio, “Consejo de la Judicatura Federal...”, op. cit. supra, nota. 25, pág. 151.

¹⁰⁸ En adelante, Acuerdo General número 18/2000. Diario Oficial de la Federación, 24 de marzo de 2000.

del personal del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral; así como vigilar que se apliquen correctamente las políticas, procedimientos y disposiciones laborales, conforme a las normas y lineamientos que en esta materia emita el Consejo de la Judicatura, según lo dispuesto en los artículos 20 y 21 del Acuerdo General número 5/2000.

d. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, en términos de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del Acuerdo General número 5/2000, tiene como funciones administrar y proporcionar los recursos materiales, servicios generales, así como los inmuebles que se requieren para el adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal.

4. Secretaría Ejecutiva de Finanzas.

La Secretaría Ejecutiva de Finanzas se encarga de administrar y controlar los recursos económicos del Poder Judicial de la Federación autorizados por la Cámara de Diputados, proporcionando a las diversas áreas del Consejo de la Judicatura y a los órganos jurisdiccionales federales los recursos financieros necesarios para su óptimo funcionamiento, según lo dispuesto en los artículos 24 y 25 del Acuerdo General número 5/2000.

Las *Direcciones Generales* adscritas a la Secretaría Ejecutiva de Finanzas, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, en términos del artículo 26 del citado Acuerdo, son las de:

- a. Programación, Organización y Presupuesto

- b. Tiene como atribuciones la de programar, presupuestar, controlar y evaluar el ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral, y de elaborar los estados financieros correspondientes, así como de realizar los estudios y proyectos requeridos para la modernización de las estructuras orgánicas, funciones, sistemas, procesos operativos, procedimientos administrativos internos y de servicios al público de los órganos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal (artículos 27 y 28 del Acuerdo General número 5/2000). Cabe mencionar que mediante Acuerdo General 21/2003 del Pleno del Consejo de la judicatura Federal se reformo el diverso 5/2000 del propio cuerpo colegiado, con el objeto de integrarle nuevas atribuciones, en materia contable, a la citada Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Acuerdo este último de fecha 23 de abril de 2003.

- c. Tesorería.

En términos de lo dispuesto en los artículos 29 y 30 del Acuerdo General número 5/2000, coordina la administración, gestión y ejecución de los recursos financieros autorizados por la Cámara de Diputados al Consejo de la Judicatura Federal, con apoyo en los lineamientos para su registro, guarda y control; resguarda el numerario en moneda nacional y extranjera, documentos y valores puestos en

custodia del Poder Judicial de la Federación y establece los pronósticos y metas financieras del Consejo, tomando en consideración los recursos disponibles.

5. *Secretaría Ejecutiva de Disciplina.*

El artículo 31 del Acuerdo General número 5/2000, establece como objetivo de ésta Secretaría Ejecutiva, auxiliar a la Comisión de Disciplina a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional y honorable de la función Jurisdiccional.

Dentro de su esfera de competencia, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina tiene como atribuciones la planeación, programación, organización, dirección y control de los trámites de los asuntos relativos a *la fiscalización permanente de la conducta de los miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, así como el ejercicio de las funciones disciplinarias a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, según lo dispuesto en los artículo 32 del Acuerdo General número 5/2000.*

6. *Secretaría de Vigilancia, Información y Evaluación.*

La Secretaría de Vigilancia, Información y Evaluación fue creada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante el Acuerdo General número 26/1999. Dicha Secretaría Ejecutiva, de conformidad con el numeral cuarto del citado Acuerdo, tiene como función apoyar en el ámbito de su competencia, al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y a la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación en el ejercicio de sus respectivas atribuciones. Asimismo, los órganos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal, según lo

dispuesto en el numeral sexto del Acuerdo General número 26/1999, deberán prestar, en el ámbito de sus respectivas competencias, el apoyo que les sea requerido por la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Por otra parte, cabe mencionar que en virtud del Acuerdo General número 5/2000, el Pleno del Consejo además de actualizar las atribuciones del Secretariado Ejecutivo y de sus respectivas Direcciones Generales, adscribió a la Presidencia diversas unidades administrativas. Al respecto el considerando SÉPTIMO del citado Acuerdo establece:

“Que debido a las actividades que tiene señaladas la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, precisadas en el artículo 85 de la Ley Orgánica citada [LOPJF], se explica la necesidad de contar en vía jerárquica directa con diversas unidades administrativas que faciliten el análisis de criterios, la realización de estudios, el trámite consecuente de la documentación afecta a su responsabilidad, el conocimiento exacto y oportuno de las controversias que se susciten y se propongan medidas que coadyuven a la labor del Presidente y del propio Pleno, así como para que la difusión de las políticas sobre el quehacer de la institución, conducentes a un correcto conocimiento por parte de la comunidad, sea oportuna y eficiente.¹⁰⁹”

Ya para finalizar lo relativo a la organización administrativa del Consejo, es importante referirnos al *Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal*. El Acuerdo General 75/2000, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional¹¹⁰, establece, en su

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2000.

¹¹⁰ En adelante, Acuerdo General 75/2000 (acuerdo plenario). Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2000. En virtud de lo dispuesto en su SEGUNDO

artículo 19, *la creación con carácter permanente de dicho Comité*. Las atribuciones encomendadas al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal pueden ser ejercidas de manera directa por la Comisión de Administración en cualquier momento, según lo dispuesto en el artículo 19 del citado Acuerdo.¹¹¹

El Comité, como cuerpo multidisciplinario dedicado específicamente a la adquisición de bienes y servicios, arrendamientos y obra pública que requiera el Consejo, se integra por un presidente (Secretario Ejecutivo de Administración) y dos vocales (Secretario Ejecutivo de Finanzas y el Director General de Asuntos Jurídicos), los cuales tendrán derecho a voz y voto durante las sesiones, y se auxilia en lo administrativo de un Secretario (Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de Administración). *El Contralor del Poder Judicial de la Federación interviene con carácter permanente en el Comité asistiendo a las sesiones con derecho a voz pero sin voto; analizando aquellos documentos que le sean turnados; emitiendo su opinión en los asuntos de su especialización, y proponiendo alternativas de solución cuando le sean solicitadas (artículos 20, 24 y 25 del Acuerdo General 75/2000)*. El estudio particular sobre el funcionamiento del referido Comité será objeto de estudio en el apartado número IV.4 “Administración de Recursos” de este trabajo.

Al comenzar a tratar el tema relativo a la organización administrativa del Poder Judicial de la Federación, señalamos que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la

transitorio, quedó abrogado el Acuerdo General 43/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se determina la creación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado el día 2 de agosto de 2000 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 9 del mismo mes y año.

administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, por lo que como al principio de este apartado ya se trató lo correspondiente a la SCJN, solo nos resta desarrollar el tema sobre la organización administrativa del Tribunal Electoral (TE) en el caso de este órgano jurisdiccional, más que de una excepción deberíamos de hablar de un régimen especial, si bien es cierto que el Consejo de la Judicatura Federal no realiza las funciones apuntadas totalmente, también lo es que tres de sus miembros integran la *Comisión de Administración de este Tribunal*, misma que tiene encomendadas dichas atribuciones. Sin embargo, este régimen especial tampoco significa que el *Consejo de la Judicatura como cuerpo colegiado* tenga injerencia alguna en las decisiones relativas a la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Tribunal Electoral, salvo el caso, como lo vimos en su momento¹¹², del registro y seguimiento de la situación patrimonial de aquellos servidores públicos que no se ubiquen en la hipótesis normativa del artículo 222 de la LOPJF.

La Comisión de Administración se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación¹¹³; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal, según lo dispuesto en los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 191, fracción II, y 205 de la LOPJF.

¹¹¹ [Vid. infra. cap. IV, inc.](#)

¹¹² [Vid. supra. p.](#)

¹¹³ Por insaculación se entiende: “[...] El procedimiento para la designación para ciertos cargos, consistente en depositar en una urna o recipiente análogo tantas papeletas como candidatos haya, cada una con el nombre de uno de ellos y sacando después una, correspondiendo el nombramiento a la persona cuyo nombre figure en la misma [...]” De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 19ª ed., México, Noviembre, 1993, Porrúa, p. 322. Cit. por Álvarez Cárdenas, Alejandro, “El procedimiento disciplinario...”, *op. cit. supra*, nota 4, pág. 13.

El Presidente del Tribunal Electoral será elegido por la Sala Superior de entre los magistrados electorales que la integran (artículos 99, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹⁴; 189, fracción V, y 190 de la LOPJF).

Es atribución de la Sala Superior del Tribunal Electoral insacular de entre sus miembros, con excepción del Presidente, al Magistrado que integrará la Comisión de Administración (artículo 189, fracción VI, de la LOPJF).

La designación de los tres Consejeros que formarán parte de la citada Comisión corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y serán: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal, el consejero designado por el Senado con mayor antigüedad y el consejero designado por el Presidente de la República (artículos 81, fracción XL; 25 de la LOPJF, 27 y 31, fracción VII, del Acuerdo General número 48/1998).

Las atribuciones de la Comisión de Administración se encuentran contempladas en los artículos 209 de la LOPJF y 31 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para efectos de nuestro estudio cabe destacar que dicha Comisión emite las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza la contratación de obra.

¹¹⁴ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación., 22 de agosto de 1996.

En términos de lo dispuesto en los artículos 211; de la LOPJF y 30 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Administración cuenta con un Secretario y, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con la Secretaría Administrativa y con órganos auxiliares.

La designación tanto del Secretario Administrativo, como la de los titulares de dichos órganos auxiliares es facultad del Presidente de la Comisión de Administración, según lo dispuesto en los artículos 210, fracción VII, de la LOPJF y 32, fracción II, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La *Secretaría Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial* cuenta, para el eficaz y debido desempeño de sus funciones, con las siguientes *áreas de apoyo*¹¹⁵: Coordinación Administrativa, Coordinación Financiera, Unidad de Control de Gestión Administrativa, y Unidad de Sistemas. Los *órganos auxiliares de la Comisión de Administración* son: Delegados Administrativos, *Contraloría Interna* y Centro de Capacitación Judicial Electoral. Para fines de nuestra investigación, solo nos referiremos a la Contraloría Interna.

La Contraloría Interna del Tribunal Electoral del Poder Judicial tiene a su cargo revisar el estricto cumplimiento de las normas de control y vigilancia, así como el apego a su contenido (artículo 43 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

¹¹⁵ La enumeración que hace el artículo 35 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es enunciativa, toda vez que su fracción

IV.3.- Elaboración y ejercicio del Presupuesto.

Hemos visto que uno de los aspectos fundamentales de la reforma judicial de 1994 fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal y por lo tanto la reorganización de la Suprema Corte de Justicia, la cual además de atribuciones jurisdiccionales que tenía conferidas como órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, lo que José Ramón Cossío Díaz¹¹⁶ denominó como atribuciones no jurisdiccionales, se encontraba la relativa al proyecto y ejercicio del presupuesto. El artículo 12, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del 5 de enero de 1988, señalaba como atribución del Pleno de la Suprema Corte "... Formular anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, con vista al anteproyecto que propondrá la Comisión de Gobierno y Administración ..."¹¹⁷ Con relación al ejercicio del presupuesto, la atribución correspondía en exclusiva a dicha Comisión de la Suprema Corte, según lo dispuesto en el artículo 30, fracción II, de la Ley Orgánica de 1988.

Una vez creado el Consejo de la Judicatura Federal e incorporado el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se establece en materia presupuestal que en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo séptimo, y 100, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal elaborar el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que elaborará su propio presupuesto.*

V deja abierta la posibilidad de que la Comisión de Administración determine la creación de nuevas áreas de apoyo de la Secretaría Administrativa.

¹¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón "Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", México, Febrero, 199 2UNAM, Editorial Porrúa, pág. 9.

Respecto del Tribunal Electoral se establece un régimen especial hacia el interior de éste órgano pues, si bien es cierto que el Consejo de la Judicatura no elabora el presupuesto de egresos de este Tribunal, también lo es que tres de sus miembros integran la Comisión de Administración del mismo, la cual tiene encomendada dicha atribución.

Por lo que concierne a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con los artículos 11, fracción XVI, y 14, fracción XV, de la LOPJF, le corresponde a su presidente elaborar el anteproyecto del presupuesto de egresos y someterlo a la aprobación del Pleno¹¹⁸.

En ese sentido, el artículo 101 Constitucional dispone que la Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

En el caso de la Suprema Corte es atribución de su Presidente, en términos del artículo 14, fracción XVI, de la LOPJF, administrar su presupuesto.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 68.

¹¹⁸ Para la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requiere la presencia de por lo menos siete ministros y que sea aprobado por unanimidad, o bien, por mayoría; la sesión del Pleno será privada (artículos 4º, 6º y 7º LOPJF).

En el caso del Consejo de la Judicatura Federal, cada uno de los titulares de los órganos y áreas administrativas del mismo¹¹⁹, tienen como atribución formular y proponer a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), su respectivo anteproyecto. Esta Dirección General de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas del Secretariado Ejecutivo del Consejo, se encarga de integrar el anteproyecto de presupuesto de egresos de cada uno de dichos órganos y áreas administrativas y de formularlo cuando no sea presentado por éstos en los plazos señalados.

Por lo que respecta a las unidades foráneas del CJF cabe señalar que son éstas las que elaboran su respectivo anteproyecto de presupuesto con base en la información que debe serles proporcionada por las Administraciones Regionales que correspondan a su lugar de su ubicación. Dichos anteproyectos se integran por la Dirección General de Administración Regional, a fin de ser sometidos a la consideración de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Algunas Direcciones Generales de la Secretaría Ejecutiva de Administración, además de formular y proponer su respectivo anteproyecto de presupuesto, llevan a cabo otras acciones tendientes a integrar el anteproyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, de cuya coordinación se encarga la Secretaría Ejecutiva de Finanzas a través de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Tal es el caso de la

¹¹⁹ La planeación y presupuestación correspondientes a cada órgano y área administrativa del Consejo se lleva a cabo bajo programas. Para la reglamentación del presupuesto por programa, han sido emitidos dos acuerdos plenarios, que son: el acuerdo número 28/1997, de fecha 5 de noviembre de 1997, por el que se reglamenta el Presupuesto por Programa en el Consejo de la Judicatura Federal, y el Acuerdo General número 25/2002, de fecha 29 de mayo de 2002, que modifica los artículos 88 y 89 del diverso Acuerdo General 28/1997.

Dirección de Informática, la cual tiene dentro de sus atribuciones elaborar el anteproyecto de presupuesto en materia de cómputo y telecomunicaciones; la de Recursos Humanos, que se encarga de efectuar la estimación del gasto por concepto de servicios personales en el anteproyecto de presupuesto, para prever las partidas correspondientes, y la de Recursos Materiales y Servicios Generales, que tiene como atribución determinar las previsiones presupuestales para el Programa de ejecución anual de adquisiciones, obras, mantenimiento, arrendamientos y prestación de servicios, e integrarlas en el anteproyecto de presupuesto de egresos.

Lo anterior tiene su fundamento en los artículos 88, fracción I, y 107, fracción IV, del Acuerdo General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal;¹²⁰ en los artículos 5º, fracción XXI; 7º, fracción X; 17, fracciones XII y XIV; 19, fracciones V y XXVI; 21, fracción III, 23, fracciones VI y XLII; 25, fracción I; 28, fracciones I y XLVIII; 30, fracción XXIII; y 28, fracciones IV y V, del Acuerdo General número 5/2000; 8º, fracción XI, del Acuerdo General número 18/2000; 7º ter, fracción IX; 23 ter,

¹²⁰ En adelante, Acuerdo General número 48/1998. Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1999. El artículo 88, fracción I, del referido acuerdo faculta a los titulares de los órganos del Consejo, con excepción del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, para la elaboración de su respectivo anteproyecto de presupuesto. Con relación a dicho Instituto, la Ley Federal de Defensoría Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 1998, señala que corresponde a la Junta Directiva la aprobación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto formulada por el Director General. Una vez aprobada, dicha propuesta pasa a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, en los términos ya referidos.

Los artículos 68, 72 al 85, 108, 109, 111 al 114, 116 al 119, 121 y 122 de dicho Acuerdo fueron derogados en virtud de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del Acuerdo General número 5/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la Presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las Direcciones Generales que les corresponden, Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2000. En adelante, Acuerdo General número 5/2000.

fracción XVII, y 23 quinquies, fracción XVIII, del Acuerdo General número 5/2003.

Una vez integrado, el anteproyecto de presupuesto de egresos es sometido, por conducto de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas, a la consideración de la Comisión de Administración y del Pleno del Consejo de la Judicatura para su aprobación¹²¹, según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 81, fracción XIII y 82, y en los artículos 25, fracción III; y 28, fracción VI, del Acuerdo General número 5/2000.¹²²

En el caso del Tribunal Electoral, su presidente es el encargado de formular el anteproyecto de presupuesto de egresos con base en

¹²¹ Para la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación se requiere la presencia de por lo menos cinco consejeros y el voto de la mayoría de los presentes; la sesión del Pleno será privada (artículos 74, 75, 76 LOPJF).

¹²² A diferencia del Acuerdo General número 48/1998 el Acuerdo General número 5/2000 no establece expresamente a quien corresponde la elaboración del presupuesto de egresos, sólo señala que la integración de los anteproyectos formulados por cada órgano y área del Consejo corresponde a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas. Por otra parte, se refiere al “presupuesto de egresos del Consejo de la Judicatura” y no al “presupuesto de egresos del Poder Judicial”, cuando en realidad el presupuesto de egresos elaborado por el Consejo de la Judicatura no se circunscribe únicamente a dicho órgano de gobierno, sino que se elabora para el resto del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral.

La elaboración y la aprobación del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General número 48/1998 se llevaba a cabo de la siguiente forma: era atribución de la Secretaría Ejecutiva de Administración del Secretariado Ejecutivo del Consejo de la Judicatura Federal, la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación y someterlo a la consideración de la Comisión de Administración. La Dirección General de Programación y Presupuesto, como área de la Secretaría Ejecutiva encargada de coordinar las actividades necesarias en materia presupuestal, tenía dentro de sus atribuciones la de integrar el anteproyecto de presupuesto de egresos de los órganos y áreas administrativas del Consejo y formularlo cuando no era presentado por éstos en los plazos señalados (artículos 76, fracción I, y 117, fracciones I, III y IV). Una vez elaborado, el anteproyecto de presupuesto de egresos era presentado por la Comisión de Administración al Pleno del Consejo de la Judicatura para su aprobación (artículos 81, fracción XIII y 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y artículos 59, fracción I; 72 y 73, fracciones I, II y VII, del Acuerdo General número 48/1998).

los elementos aportados por el Secretario Administrativo y los Delegados Administrativos¹²³ a la Comisión de Administración. La Coordinación Financiera, área de apoyo, de la Secretaría Administrativa tiene dentro de sus atribuciones la de coadyuvar con ésta última en la aportación de todos los elementos necesarios para la elaboración del anteproyecto del Presupuesto anual de egresos del Tribunal Electoral.

Elaborado el anteproyecto, el presidente del Tribunal debe someterlo a la aprobación de la Comisión de Administración¹²⁴. Una vez aprobado, el proyecto de presupuesto es remitido por el presidente del Tribunal Electoral al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación.

Lo relativo a la materia presupuestal tratándose del Tribunal Electoral tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 186, fracción VI; 191, fracción IX, y 209, fracción XXIV, de la LOPJF; y en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹²⁵ en sus artículos 5º, fracción IV; 34, fracción VIII y XVI; 38, fracción I y 42, fracción IV.

Aprobados los presupuestos de egresos tanto del Tribunal Electoral como el elaborado por el Consejo de la Judicatura, son

¹²³ Los delegados administrativos de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, órganos auxiliares de la Comisión de Administración, tienen como atribución la de apoyar a ésta última, junto con el Presidente de la Sala Regional y la Secretaria Administrativa, en la integración de los elementos necesarios para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos de la Sala Regional (artículos 41 y 42, fracción IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

¹²⁴ Para la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Electoral se requiere la presencia de por los menos tres integrantes de la Comisión de Administración y que sea aprobado por unanimidad, o bien, por mayoría; la sesión de la Comisión será privada. (artículo 206 LOPJF).

remitidos¹²⁶ al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que éste a su vez los envíe, junto con el presupuesto aprobado de la Suprema Corte, a la Secretaría de Hacienda para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, según lo dispuesto en los artículos 14, fracción XVI; 81, fracción XIII; 209, fracción XXIV, de la LOPJF, y artículo 5 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹²⁷.

Finalmente, el Ejecutivo Federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá hacer llegar el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a la Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación.

El hecho de que el Poder Judicial Federal deba de utilizar como conducto al Poder Ejecutivo para hacer llegar a la Cámara de Diputados su presupuesto y que por lo tanto pueda estar sujeto a su eventual modificación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia encargada de formular el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y presentarlo a la consideración del titular del Poder Ejecutivo¹²⁸; implica, sin lugar a dudas, una de las limitantes a la autonomía financiera del Poder

¹²⁵ [Diario Oficial de la Federación, junio 1997.](#)

¹²⁶ En el caso del presupuesto de egresos elaborado por el Consejo de la Judicatura Federal, es la Secretaría Ejecutiva de Finanzas la encargada de remitirlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 25, fracción II, del Acuerdo General número 5/2000)

¹²⁷ [Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.](#)

¹²⁸ Con fundamento en el artículo 31, fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, [Diario Oficial de la Federación, 29 diciembre de 1976](#); en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás disposiciones aplicables en la materia. *Vid. supra, cap. II.*

Judicial¹²⁹. Al respecto, Juventino V. Castro y Castro, Ministro Decano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresa lo siguiente:

Ni el Presidente, ni mucho menos su secretario de Hacienda –o de cualquier otra rama– pueden, ni deben modificar, cancelar o evaluar dicho presupuesto (del Poder Judicial Federal), aún y cuando el primero está facultado para formular la partida destinada al Poder Ejecutivo de la Federación. En este sentido, y con base en el Artículo 74, Fracción IV de la Constitución, es y será sólo la Cámara de Diputados, la instancia facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el presupuesto del Poder Judicial Federal, en sus diversos renglones, deberá anexarse (y simplemente anexarse) al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que tenga porqué inmiscuirse la Secretaría de Hacienda.¹³⁰

Por su parte, aunque de manera menos enérgica, Elisur Arteaga Nava apunta que:

La rama judicial goza de una relativa independencia administrativa [...]. La Corte y el consejo de la judicatura federal tienen la facultad y la atribución de formular anualmente sus proyectos de presupuesto de gastos y solicitar la partida que los cubra. *La última palabra la tiene el ejecutivo; es él, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien fija el monto y la forma de entregar las partidas. La Cámara de Diputados en la realidad se limita a aprobar.*¹³¹

Otra de las limitantes a la autonomía financiera del Poder Judicial¹³², y que es posible advertir en la cita anterior, venía siendo la

¹²⁹ “[...] La pregunta que se ha hecho sobre este particular [facultad presupuestal] es si en aras de la completa independencia del Poder Judicial, debe corresponder al mismo allegarse los medios necesarios para cubrir su propio presupuesto. Lo anterior [...] no resultaría viable ni conveniente desde el punto de vista fáctico, por lo que la administración pública debe facilitar los medios financieros, para la función judicial y sobre todo para la garantía de independencia judicial. Los presupuestos del Estado son instrumentos públicos y provienen básicamente de recursos fiscales que administra el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales, previa aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos que realiza año con año el Legislativo. Resultaría un absurdo considerar que el Poder Judicial debe fijar tasas o impuestos judiciales para cubrir sus gastos, lo cual, sería ilegal pues vulneraría disposiciones constitucionales como la contenida en el artículo 17 de la Carta Magna, que fija el servicio gratuito de administrar justicia [...]” Cfr. Melgar Adalid, Mario, “El Consejo de la Judicatura...”, *op. cit. supra*, nota 10, págs. 122-123.

¹³⁰ “Una justicia eficaz, premisa básica del estado de derecho”, *El Universal*, México, 30 de octubre de 2002, p. 23

¹³¹ Las cursivas son nuestras. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit. supra*, nota 12, p. 471.

¹³² Cfr. Melgar Adalid, Mario, “El Consejo de la Judicatura...”, *op. cit. supra*, nota 10, págs. 122-123.

cuestión relativa al suministro de fondos, la cual debía ser autorizada, en términos de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación. De ahí que era necesario para el Poder Judicial coordinar la gestión de la administración de los recursos financieros autorizados ante la Tesorería de la Federación. El mismo artículo 26, segundo párrafo, de la cita Ley disponía que los pagos correspondientes al Poder Judicial se efectuarían por conducto de sus respectivas tesorerías.

Esto ya cambió, al entrar en vigor la nueva “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, que derogó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pues si bien es cierto es que el Poder Judicial todavía tiene que enviar su proyecto de presupuesto a la SHCP (el siguiente paso de reforma para la autonomía presupuestaria del Poder judicial debe ser el que dicho Poder envíe su proyecto de presupuesto directamente al Poder Legislativo, — no al Ejecutivo Federal, a través de la SHCP—, para que de ahí, el proyecto de presupuesto del legislativo se integre al Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo Federal), el ejercicio del presupuesto ya no está sujeto a la aprobación por parte de la SHCP, ni a las políticas que determina la Secretaría de la Función Pública.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone en su artículo 5, que: “La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;"

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;"

Sin embargo ello no le concede la autonomía absoluta al Poder judicial ante el Ejecutivo Federal en el ejercicio del presupuesto ya que los artículos 6 segundo párrafo, 30 y 54 tercer párrafo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponen respectivamente que:

“Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en esta Ley. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.”

“Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo. En la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, los ejecutores de gasto a que se refiere el párrafo anterior deberán sujetarse a lo dispuesto en esta Ley y observar que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta Ley.”

“Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.”

En relación con el manejo y aplicación de los recursos autorizados, le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, según lo dispuesto en el artículo 81, fracción XXX, de la LOPJF, ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.

El ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación es una de las atribuciones que el Pleno del Consejo de la

Judicatura Federal puede delegar, según lo dispuesto en los artículos 82 de la LOPJF y 24 del Acuerdo General número 48/1998, y es precisamente la Secretaría Ejecutiva de Finanzas, en términos de los artículos 24 y 25 del Acuerdo General número 5/2000, la que tiene a su cargo dicha atribución.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, órgano administrativo del Consejo de la Judicatura Federal, lleva a cabo el control y vigilancia del adecuado ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que respecta al Tribunal Electoral, la Comisión de Administración de dicho órgano jurisdiccional, en términos de lo dispuesto en el artículo 209, fracción XXV, de la LOPJF, es el órgano encargado de ejercer el presupuesto de egresos de dicho Tribunal. La Comisión de Administración lleva a cabo el ejercicio del presupuesto a través de los Delegados Administrativos de las Salas Regionales y de la Secretaría Administrativa, la cual cuenta a su vez con la Coordinación Administrativa, como área de apoyo, en el ejercicio de dicha atribución en materia presupuestal, según lo dispuesto en los artículos 34, fracciones IV, V y IX; 37, fracciones I, III y VI, y 42, fracciones I y II, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Unidad de Control de Gestión Administrativa del Tribunal Electoral tiene a su cargo verificar la vigencia y grado de cumplimiento del presupuesto a fin de enriquecer y retroalimentar el proceso de planeación administrativa (artículo 39, fracción III del Reglamento Interno del Poder Judicial de la Federación).

Vigilar el adecuado ejercicio del presupuesto de egresos del Tribunal Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 43, fracciones II, IV, V, VI y X, de su Reglamento Interno, es atribución de la Contraloría Interna, órgano auxiliar de la Comisión de Administración del TE.

IV.4. Administración de Recursos.

En este apartado realizaremos el análisis de las principales normas que regulan la transparencia en la administración de recursos humanos, financieros y materiales en el Poder Judicial Federal.

IV.4.1 Recursos Humanos

El Reglamento Interior vigente de la SCJN publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006 señala, en su artículo 134 que la Dirección General de Personal tendrá, entre otras atribuciones, proponer, dirigir y coordinar los criterios técnicos en materia de reclutamiento y selección de personal, nombramientos, contratación y ocupación de plazas, movimientos en el cargo, remuneraciones, relaciones laborales, control y resguardo de los expedientes personales de plaza, el programa de servicio social.

La administración de los recursos humanos en el Poder Judicial, se rige por disposiciones que regulan el ingreso y promoción de cargos, a través de reglas y requisitos expresos y objetivos. Sobre el particular mencionaremos como funciona el Servicio de Carrera en el Poder Judicial atento a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículos 105 al 128)

- El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial
- La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:
 - I. Magistrados de circuito;
 - II. Juez de distrito;
 - III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
 - IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
 - V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
 - VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
 - VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
 - VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;
 - IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y
 - X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.
- El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre. Para acceder a las categorías señaladas en las fracciones III a X se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud.
- Los cuestionarios y casos prácticos serán elaborados por un comité integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, quien lo presidirá, por un magistrado de circuito o un juez de distrito, dependiendo de la categoría para la cual se concursa, y por un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura. La designación de los miembros del comité se hará en los términos que establezca el reglamento respectivo.
- Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa.
- El recurso de revisión administrativa tendrá como único objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, re adscribió o removió a un magistrado de circuito o juez de distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.
- El recurso de revisión administrativa podrá interponerse:

- I. Tratándose de las resoluciones de nombramiento o adscripción con motivo de un examen de oposición por cualquiera de las personas que hubiera participado en él;
- II. Tratándose de las resoluciones de remoción, por el juez o magistrado afectado por la misma; y
- III. Tratándose de las resoluciones de cambio de adscripción, por el funcionario judicial que hubiera solicitado el cambio de adscripción y se le hubiere negado.

El 3 de octubre de 2006, se publicó el “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales”, número SN/2006, entre los puntos fundamentales se encuentran los que se mencionan a continuación:

- La regulación en materia de carrera judicial se encuentra establecida en diversos Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal, siendo de suma importancia que las disposiciones relativas a actividades tales como el ingreso a la carrera judicial, adscripciones y re adscripciones, ratificaciones, nombramientos, licencias, substituciones, vacaciones, retiro y demás que incumben a los funcionarios jurisdiccionales sean codificadas de manera integral; Por lo anterior, y atendiendo a la necesidad de que los servidores públicos de la carrera judicial requieren contar con los mejores instrumentos para el desarrollo de sus actividades en beneficio de una óptima administración de justicia y, además, para facilitar el acatamiento y respeto puntuales a las condiciones establecidas al respecto, se estima indispensable emitir un acuerdo general que se ocupe de normar lo inherente a la carrera judicial y a las condiciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, para propiciar un marco normativo idóneo, orientado a la creación de un sistema de carrera judicial que permita la permanencia y desarrollo de sus miembros.
- Artículo 1.- Las disposiciones de este ordenamiento son de observancia general y su objeto es establecer las reglas y procedimientos para el desarrollo de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, así como determinar los requisitos para el otorgamiento de las licencias, vacaciones, estímulos y retiro.
- Artículo 3.- La carrera judicial está integrada por las categorías establecidas en el artículo 110 de la Ley, de las cuales al Consejo le corresponde regular el desarrollo de las siguientes:

I. Magistrado de Circuito;

II. Juez de Distrito;

III. Secretario de Tribunal de Circuito;

IV. Secretario de Juzgado de Distrito;

V. Actuario de Tribunal de Circuito; y

VI. Actuario de Juzgado de Distrito.

- Artículo 4.- La Comisión promoverá la carrera judicial mediante la celebración de convenios con instituciones académicas y judiciales nacionales o extranjeras; convocatorias a congresos y seminarios, con la finalidad de difundir la naturaleza de la función judicial y su optimación; impulsando la creación de centros de práctica judicial; y todas aquellas medidas que puedan contribuir a la formación de servidores públicos profesionales, honestos y de excelencia. El Instituto auxiliará para ese efecto en los términos que establezcan el Pleno y la Comisión.

IV.4.2 Recursos Financieros

Artículo 101 Constitucional. La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

El Reglamento Interior vigente de la SCJN publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006 señala, en su artículo 134 que la Dirección General de Presupuesto y Contabilidad tendrá, entre otras atribuciones: integrar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la SCJN para presentarlo a la Secretaría General de la Presidencia y/o Oficialía Mayor, para que a su vez se someta a la aprobación del Comité de Gobierno y Administración y del Pleno. Consolidar los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Suprema Corte, del

Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual será remitido al Presidente de la República para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se enviará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos de las disposiciones aplicables. Registrar el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados y coordinar con la Secretaría de Hacienda las ministraciones, de conformidad con el calendario autorizado.

El ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación es una de las atribuciones que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal puede delegar, según lo dispuesto en los artículos 82 de la LOPJF y 24 del Acuerdo General número 48/1998, y es precisamente la Secretaría Ejecutiva de Finanzas, en términos de los artículos 24 y 25 del Acuerdo General número 5/2000, la que tiene a su cargo dicha atribución.

La Secretaría Ejecutiva de Finanzas administra y controla los recursos económicos del Poder Judicial de la Federación a través de las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto y de Tesorería. Esta última, tiene dentro de sus atribuciones, la de coordinar la gestión de la administración de recursos financieros autorizados ante la Tesorería de la Federación; así como requerir a la Tesorería de la Suprema Corte de Justicia, el calendario de ministración de fondos autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Supervisar e instruir el manejo de la calendarización del suministro de fondos, conforme al cual deba de efectuarse el ejercicio del presupuesto, es atribución de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas. La calendarización de los pagos necesarios para cubrir los compromisos del Consejo en materia de servicios personales,

adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios relacionados con la misma, es elaborada por las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto y, de Tesorería. Una vez elaborada, dicha calendarización se somete a la Comisión de Administración del CJF para su aprobación. La supervisión del calendario de pagos corresponde a la Secretaría Ejecutiva de Finanzas (artículos 25, fracciones XV y XVI; 27; 28; 29 y 30 del Acuerdo General número 5/2000).¹³³

Por lo que respecta al Tribunal Electoral, la Comisión de Administración de dicho órgano jurisdiccional, en términos de lo dispuesto en el artículo 209, fracción XXV, de la LOPJF, es el órgano encargado de ejercer el presupuesto de egresos de dicho Tribunal. La Comisión de Administración lleva a cabo el ejercicio del presupuesto a través de los Delegados Administrativos de las Salas Regionales y de la Secretaría Administrativa, la cual cuenta a su vez con la Coordinación Administrativa, como área de apoyo, en el ejercicio de dicha atribución en materia presupuestal, según lo dispuesto en los artículos 34, fracciones IV, V y IX; 37, fracciones I, III y VI, y 42, fracciones I y II, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹³³ La Comisión de Administración, en términos de los artículos 58 y 59, fracción II, del Acuerdo General número 48/1998, tenía a su cargo el ejercicio presupuestal. Para llevar a cabo dicha atribución se apoyaba en la Secretaría Ejecutiva de Administración integrada, en ese entonces, por la Dirección General de Programa y Presupuesto y por la Tesorería General. Esta última, tenía dentro de sus atribuciones, la de coordinar la gestión de la administración de recursos financieros autorizados ante la Tesorería de la Federación, como sucede actualmente con la Tesorería de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas. El calendario de ministración de fondos se solicitaba directamente a la Tesorería de la Federación (artículos 58; 59, fracción II; 70, fracción III; 75, 76, fracciones II, XXI, XXII, XXIII y XXV; 117 y 121 del Acuerdo General número 48/1998).

Cabe mencionar que el CJF, en cumplimiento a las medidas señaladas en los Acuerdos por los que se determinan las Políticas, Normas y Lineamientos para el Ejercicio del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, y para dar cumplimiento al los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda, publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación las erogaciones devengadas previstas en su presupuesto atendiendo a los diversos capítulos del gasto (Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Bienes Muebles e Inmuebles, Obras Públicas) y la información relativa a saldos y productos financieros de fideicomisos en que participa el propio Consejo de la Judicatura Federal. Esta información También la publica la SCJN y el TE (fideicomisos en los que participan como fideicomitentes).

Finalmente, cabe destacar que mediante *Acuerdo General No. 7/2003 del Pleno del CJF*, relativo a la instrumentación del Sistema de Administración Financiera del Poder Judicial de la Federación, se estableció al tenor del artículo 81, fracción XIII, XVII y XXX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación lo siguiente:

- Considerando que el artículo decimotercero transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002, establece que el Gobierno Federal establecerá un Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) que permita llevar el control y registro, así como generar información oportuna del gasto público federal en sus diferentes etapas: autorizado, comprometido, devengado, liquidado y pagado; y operar un sistema electrónico de pagos, Sistema que será obligatorio a

partir de enero de 2003 para las dependencias, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales, la SCJN estableció que la interpretación literal del artículo decimotercero transitorio de cuenta, impediría su aplicación práctica y podría entenderse como una disposición que vulnera la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la obligación de rendir cuentas a la Nación respecto de los recursos públicos de que se dispone, debe realizarse ante la Cámara de Diputados, mediante la presentación de la cuenta pública, lo cual, aun cuando se entrega a la Cámara por conducto del Ejecutivo Federal, en ningún caso supone o permite el establecimiento de un control o evaluación previos sobre la gestión financiera o administrativa del Poder Judicial de la Federación, efectuados por una dependencia del Poder Ejecutivo.

- La SCJN sostiene que en términos de los artículos 2, 37 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 2, 3, 4, 7 y 9, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; y en lo señalado por el propio Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Poder Judicial de la Federación tiene autonomía e independencia en la aplicación y manejo de los recursos federales de los que dispone, a la vez que se le sujeta a la rendición de cuentas ante la Cámara de Diputados del Poder Legislativo a través de la información que se entrega periódicamente a la Auditoría Superior de la Federación.

- Que el propio Pleno de este Alto Tribunal, estableció que es necesario que el Poder Judicial de la Federación implemente un sistema de administración financiera homologable con el que operen los otros Poderes de la Unión, a fin de permitir el ejercicio de su presupuesto de manera absolutamente autónoma e independiente y, al mismo tiempo, posibilite la transparencia en el manejo y aplicación de los recursos de que dispone, para facilitar la rendición anual de la cuenta pública ante los órganos competentes; por lo que estimó conveniente que, previa aprobación del Pleno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebre los convenios imprescindibles con el Ejecutivo Federal, con el propósito de lograr el armónico y óptimo funcionamiento de dicho sistema de administración financiera en relación con la información que debe rendirse periódicamente a la Auditoría Superior de la Federación, por conducto del Poder mencionado, velando en todo momento, por la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación.

- Que en virtud de que el Consejo de la Judicatura Federal, cuenta con facultades para la elaboración del presupuesto del Poder Judicial de la Federación, así como para su ejercicio, lo que supone el manejo, control y evaluación del mismo y la obligación de rendir la cuenta pública respectiva al término del ejercicio fiscal acordó:

PRIMERO.- El Consejo de la Judicatura Federal, a través de las áreas que resulten competentes, participará en el establecimiento del sistema de administración financiera para el Poder Judicial de la Federación, que resulte compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, utilizado por el Poder Ejecutivo Federal.

SEGUNDO.- El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, someterá a la consideración del Pleno del propio Consejo, para su análisis y aprobación, en su caso, el proyecto de convenio que celebre con el Ejecutivo Federal, a fin de coordinar el óptimo funcionamiento de los correspondientes sistemas de administración financiera, velando en todo momento por la autonomía del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a las normas generales que deberán observar quienes administren recursos financieros en el Poder Judicial, tenemos que deberán aplicar los principios generales sobre la aplicación de los recursos, consignados en normas secundarias tales como la Ley Federal de de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, ya que atento a lo señalado en el artículo 4 de dicha Ley, “El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: Poder Legislativo; El Poder Judicial; Los entes autónomos; Los tribunales administrativos; La Procuraduría General de la República; La Presidencia de la República; Las dependencias, y las entidades.” (normas que ya fueron analizadas en el Capítulo Segundo y Tercero de

esta Tesis, titulados, los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, respectivamente.)

IV.4. 3 Recursos Materiales

El Estado para llevar a cabo sus atribuciones y como una necesidad de cubrir el ejercicio de sus funciones entra en un sinnúmero de relaciones jurídicas de carácter contractual con los particulares, en las que éstos últimos convienen con el Estado una serie de acciones de colaboración tales como la realización de obras públicas, la proveeduría de bienes y servicios de muy diversa índole.

Todas aquellas prestaciones de bienes o de servicios personales que el Estado contrate con los particulares deben de sujetarse a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto constitucional establece que las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Gobierno Federal se llevará a cabo en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes a fin de acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El artículo 134 constitucional al hablar del Estado incluye a los tres órganos primarios constitucionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos dos últimos se excluyen de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículo 1°) como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (artículo 1°).

Tratándose del Poder Judicial la regulación en cuanto a la contratación de servicios, arrendamientos, adquisiciones y obra pública, se lleva a cabo mediante la emisión de Acuerdos Generales. A continuación reseñaremos los principios básicos sobre los cuales se construye jurídicamente el marco normativo que regula la administración de recursos en el Poder Judicial, distinguiendo entre la (i) administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (ii) El Consejo de la Judicatura Federal y (iii) Tribunal Electoral

Como ya hemos señalado, *la administración de la (SCJN) corresponde a su Presidente*, según lo dispuesto en los artículos 100, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14, fracción I, de la LOPJF. En ejercicio de dicha atribución *el Pleno de la SCJN se encuentra facultado para nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia y el Presidente de la SCJN tiene facultades para expedir el Reglamento Interior y los Acuerdos Generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte de Justicia*, además de nombrar a los servidores públicos encargados de la misma (artículos 11 fracción XI, 14, fracciones XIII y XIV de la LOPJF).

El Reglamento Interior de la SCJN promulgado el 6 de abril de 1923 estableció en sus artículos 3, 11 y 33 lo siguiente, respectivamente, que “Los Ministros y el Secretario autorizarán con firma entera las sentencias. Los autos y decretos serán autorizados con la rubrica del Presidente y media firma del Secretario; en la misma forma se autorizarán los acuerdos administrativos”;

El Reglamento Interior vigente de la SCJN publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006, que abrogó al del 6 de abril de 1923, señala, en su artículo 139 que la Dirección General de Adquisiciones y

Servicios tendrá, entre otras atribuciones: el formular y proponer a la Secretaría Ejecutiva de Servicios las políticas, lineamientos y procedimientos para la elaboración del programa anual de trabajo calendarizado de adquisiciones, usos, servicios y obra pública que cubra las necesidades de la Suprema Corte, llevar a cabo los procedimientos de contratación para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, arrendamientos, servicios y obras públicas.

Entre los principales *acuerdos generales que regulan la administración de la SCJN*, se encuentran, los —Acuerdos Generales de Administración de la Presidencia de la SCJN —y los —Acuerdos Generales de Administración del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN—, destacando por su contenido los siguientes:

Acuerdo 2/2003, de fecha 20 de enero de 2003 *emitido por el Tribunal Pleno de la SCJN*, relativo a la Creación, Atribuciones, Funcionamiento e Integración de los Comités del propio Tribunal Pleno. En este Acuerdo se indica que si bien es claro que, en términos de lo dispuesto en la parte final del último párrafo del artículo 100 constitucional y en las fracciones XIII y XIV del artículo 14 de la LOPJF, la administración de la SCJN forma parte de las atribuciones de su Presidente y, por tanto, se trata de una responsabilidad personal e indelegable, debe atender las directrices que establezca el Pleno que, de conformidad con lo establecido en el párrafo quinto del artículo 97 de la Constitución Federal lo eligió, y al ejercer su responsabilidad lo hará con la asistencia de los Comités que el Alto Tribunal integre para ello.

A decir verdad, en el Acuerdo referido en el párrafo anterior se faculta a los Comités a que decidan por unanimidad o mayoría de votos los asuntos a cuyo conocimiento les sean conferidos, por lo que por

obvias razones de logística administrativa el Presidente de la Corte no esta en posibilidades de resolver directa y exclusivamente todos los asuntos administrativos en forma indelegable, sin embargo las decisiones de los Comités estarán condicionadas, en cuanto a su ejecución, a lo que decida el Presidente de la SCJN. Entre los Comités Ordinarios de la SCJN destaca para los efectos de nuestro estudio el *de Gobierno y Administración* el cual se ocupará del ejercicio presupuestal y de todas las cuestiones que no sean competencia de los otros Comités. Los Comités se reunirán cuando menos una vez al mes, se integrarán por el Presidente y dos Ministros, los cuales serán designados cada dos años por el Pleno de la SCJN a proposición del Presidente.

Acuerdo General de Administración 1/2003 del 18 de febrero de 2003 *del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN, por el que se creó la Oficialía Mayor.* En este Acuerdo se menciona que corresponderán a la Oficialía Mayor las facultades y las obligaciones conferidas a los Comités de naturaleza administrativa del Pleno del Tribunal, esto es las tareas financieras y administrativas.

Acuerdo General de Administración 6/2001 del 6 de agosto de 2001 *de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen los procedimientos para la adquisición de bienes, la contratación de servicios, usos, obra pública y desincorporación de Bienes que requiera la Suprema Corte de Justicia.* Este acuerdo es el más relevante en la materia ya que con base en él la SCJN realiza la contratación de bienes y servicios, así como de Obra pública. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases a las que se sujetará el manejo de los recursos económicos que disponga el Gobierno Federal, en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, y

toda vez que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se destina a la SCJN los recursos económicos que le son necesarios para el desarrollo de sus funciones, las contrataciones relacionadas con adquisiciones, obras, usos, servicios y desincorporaciones, así como la planeación, programación, presupuestación y control administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se rige bajo los principios establecidos en el Acuerdo General de Administración referido en este párrafo, cuyo incumplimiento dará origen a la aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que son los siguientes:

- Las Áreas de la SCJN a las que les corresponde intervenir en materia de contrataciones son: el Secretario de la Contraloría y de Gestión Administrativa, el Secretario de Finanzas y Servicios Administrativos, el titular de Adquisiciones y Servicios, la Dirección General de Control Interno y la Tesorería.
- Las controversias que se susciten con los proveedores, prestadores de servicios y contratistas derivadas de las contrataciones efectuadas a través e los procedimientos establecidos en este Acuerdo General, serán de competencia del Pleno de la SCJN de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XX, de la LOPJF.
- Una vez iniciados los procedimientos regulados por el presente Acuerdo General, podrán ser revisados en cualquier momento por los Secretarios y Por Control Interno, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Acuerdo General, ello con independencia de los procedimientos de revisión.

- Se da existencia jurídica al titular de Adquisiciones y Servicios quien estará facultado para:
 - Suscribir los pedidos para la adquisición de bienes
 - Elaborar el Programa Anual Calendarizado de Adquisiciones, Usos, Servicios y Obras Públicas
 - Someter a consideración del Comité de Adquisiciones y Servicios, Obras y Desincorporaciones de la SCJN las solicitudes de requisición debidamente clasificadas, documentadas y fundadas para su análisis y autorización, para proceder a la adjudicación conforme al procedimiento que corresponda.
 - Aplicar administrativamente las sanciones establecidas en las bases o en los contratos, convenios, pedidos, órdenes de trabajo, órdenes de producción y hacerlas efectivas ingresando su importe a la Tesorería.

- Se crea la Unidad Técnica a la que le compete:
 - Brindar la asesoría técnica respecto de los asuntos que le sean consultados.
 - Elaborar los dictámenes técnicos que le solicite Adquisiciones y Servicios e indicar cuales de las propuestas técnicas cumple.

- En esta materia le corresponde a la Tesorería lo relativo a:

- Llevar el control y custodia de las garantía exhibidas por los proveedores, prestadores de servicios y contratistas a favor de la Tesorería de la Federación.

- Efectuar los pagos convenidos en los contratos

Se crea el Comité de Adquisiciones y Servicios, Obras y Desincorporaciones de la SCJN, cuyas decisiones se adoptan por mayoría o por unanimidad, debiendo estar motivadas y fundadas, órgano colegiado que se integra por los secretarios de finanzas, de administración y el secretario técnico jurídico.

- Entre las facultades de este órgano se encuentran:

- Autorizar las contrataciones clasificadas por su monto como mayores y las urgentes que le correspondan, así como las especiales.

- Determinar los procedimientos de contratación a seguir.

- Autorizar la reducción de los plazos establecidos en el procedimiento de licitación pública o de invitación restringida, cuando esté justificada la urgencia de contar con los bienes, usos, servicios y Obra Pública.

- Cancelar o suspender los procedimientos de contratación.

- Autorizar la desincorporación de los bienes muebles del patrimonio de la Suprema Corte.

- Autorizar en el ámbito de su competencia los ajustes de precios y de costos.

- Autorizar las prórrogas en los plazos de entrega.

- Autorizar las convocatorias y las bases de las licitaciones públicas, así como sus modificaciones.

- Los procedimientos de contratación se realizan bajo criterios que atienden a su costo, y son los siguientes:
 - Contratación por fondo fijo.

 - Contratación mínima

 - Contratación menor.

 - Contratación intermedia.

 - Contratación mediana.

 - Contratación mayor.

 - Contratación superior

 - Contratación urgente; sin importar su monto cuando los bienes, servicios, usos u obra pública se requiera de inmediato y se acredite alguno de los siguientes supuestos:

Se requiera instalar e iniciar actividades de forma inmediata por necesidades del servicio público de algún órgano o área de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se evite con ello la suspensión de actividades de algún órgano o área de la suprema corte de Justicia de la Nación.

Cuando por años ocurridos al patrimonio de la Suprema Corte por causas de fuerza mayor o casos fortuitos se requiera su reposición o reparación y con ello se evite otro daño.

Por cuestiones de seguridad siempre y cuando con ello se evite un peligro inminente a las personas y a los bienes.

- Contratación especial; aquella sin importar su monto que por sus características particulares sólo pueden contratarse con una persona determinada, ya sea por sus cualidades profesionales, o bien, porque se trate de obras artísticas, trabajos artesanales, titularidad de patente y marcas, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

Acuerdo General de Administración VI/2003 del 21 de abril de 2003 del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN, por el que se creó la Oficialía Mayor. En este Acuerdo se menciona que corresponderán a la Oficialía Mayor las facultades y las obligaciones conferidas al Presidente de la SCJN y a los Comités de naturaleza

administrativa del Pleno del Tribunal, esto es las tareas financieras y administrativas.

Acuerdo General de Administración II/2003 del 3 de marzo de 2003 del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN, por el que se crea la Contraloría Interna de la SCJN y se establecen sus atribuciones. En este Acuerdo se determina que la Contraloría dispondrá del personal que determine el Comité de Gobierno y Administración, siendo facultad de éste nombrar al Contralor, servidor público se encontrará jerárquicamente subordinado al Presidente de la SCJN, sin perjuicio de acatar las instrucciones y dar respuesta a las solicitudes que formulen cualquiera de los Ministros. Las facultades que este Acuerdo le confiere a la Contraloría son las siguientes:

- Aplicar los Acuerdos del Pleno o del Comité de Gobierno y Administración en materia de control, vigilancia y disciplina;
- Establecer la normatividad y criterios técnicos para realizar auditorías administrativas, financieras, de obra pública, materiales y presupuestales, de registro y operativas, así como inventarios físicos, elaborando los manuales de procedimientos que aseguren su eficacia;
- Emitir las guías de auditoría, a fin de garantizar la oportunidad verificación de los procesos administrativos;
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Comité de Gobierno y Administración; y elaborar y someter a la aprobación de éste, a más tardar en el mes de noviembre de

cada año, el Programa Anual de Control y Auditoría para el ejercicio siguiente;

- Planear, organizar, instrumentar y realizar con un enfoque preventivo e integral, las auditorías previstas en el programa anual o cuando así se requieran en las diversas áreas administrativas, a solicitud del Comité de Gobierno y Administración, verificando el cumplimiento de políticas, lineamientos, leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, norma y acuerdos generales de administración, con el objeto de que oportuna, permanente y sistemáticamente, se detecten los aspectos relevantes de la forma en que las áreas responsables aplican la normatividad vigente, administran sus recursos humanos, financieros, presupuestales y materiales y den cabal cumplimiento a los lineamientos, planes, programas y presupuestos;
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos y de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las obligaciones derivadas de la normatividad aplicable y, en particular, en las materias de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; registro y contabilidad, contratación, pago de personal, adquisiciones de bienes, contratación de servicios, obras y recursos materiales de este Alto Tribunal;
- Informar periódicamente al comité de Gobierno y Administración, acerca del resultado de las auditorías realizadas, formulando las sugerencias y recomendaciones respecto de las acciones que

deban instrumentarse para corregir las desviaciones o irregularidades detectadas;

- Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; a que se refieren los artículos 11 fracción XIII, y 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 8 fracción XV; 35 párrafo segundo; 36 fracción V y 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los términos de los Acuerdos del Pleno y del Comité de Gobierno y Administración;
- En el ámbito de su competencia, elaborar y someter a la aprobación del Comité de Gobierno y Administración, los formatos en papel o en medios magnéticos o electrónicos, para las declaraciones sobre situación patrimonial de los servidores públicos de la SCJN y de los demás sujetos obligados de conformidad con las leyes y los Acuerdos del Pleno o del Comité de Gobierno y Administración, e instrumentar, con aprobación de este último, los sistemas de cómputo y de identificación electrónica, que faciliten el cumplimiento de la obligación de informar sobre la situación patrimonial;
- Recibir, registrar y resguardar, las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de la SCJN, y de los demás sujetos obligados a rendirla ante el máximo Tribunal, en los términos de los acuerdos plenarios de éste;

- Rendir, dentro de la primera quincena del mes de julio de cada año, al Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el resultado del análisis de las declaraciones recibidas, anexando, además, la lista de los servidores que haya omitido presentarla;
- Practicar, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las investigaciones y auditorías que, en su caso, le sean ordenadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el Comité de Gobierno y Administración;
- Llevar el registro, custodia y administración de los bienes a que se refiere el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y proponer al Comité de Gobierno y Administración el destino que deba dárseles.
- Recibir o formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan conforme a las leyes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar, previo acuerdo del Comité de Gobierno y Administración, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas

delictuosas, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las demás disposiciones legales aplicables.

- Participar en el levantamiento de actas administrativas de entrega-recepción, destrucción o incineración de documentos, sellos, facsímiles y papelería obsoleta, de acuerdo con las políticas y procedimientos correspondientes.
- Certificar los documentos que obren en sus archivos, así como en los de las áreas que sean objeto de procedimientos de auditoría y de presuntas responsabilidades administrativas a servidores públicos de este Alto Tribunal;
- Resolver los recursos que se hagan valer en términos de la normatividad aplicable;
- Diseñar programas de adiestramiento y capacitación, con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones y mejorar su calidad, y
- Difundir las políticas, estrategias y procedimientos de operación, con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones y mejorar su calidad.

Acuerdo General de Administración IV/2003 del 17 de marzo de 2003, del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN, por el que se crean la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Administración de la SCJN y se establecen sus facultades. En este Acuerdo las

facultades que se les conceden a dichas secretarías son las que sus propias denominaciones indican y se encuentran subordinadas jerárquicamente al Oficial Mayor.

Por lo que respecta a las normas que regulan la administración de Recursos en el *Consejo de la Judicatura Federal*, atento a lo dispuesto en el artículo 81, fracción XVII, de la LOPJF, el Pleno del Consejo se encuentra facultado para emitir las bases, mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *En ejercicio de dicha facultad fue emitido el Acuerdo General 75/2000, el cual tiene por objeto establecer, en términos de lo dispuesto en su artículo 1º, las bases a las que deberá sujetarse el Consejo de la Judicatura Federal en las contrataciones que celebre en materia de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles, obra pública y prestación de servicios de cualquier naturaleza.*

Para conocer las disposiciones que el *Acuerdo General 75/2000 del Pleno del CJF* establece en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, procederemos a analizarlo en el orden de sus diversos capítulos:

En el Capítulo I se establece que los contratos que en la materia celebre el CJF son de carácter administrativo y de interés público. El marco normativo aplicable a dichos contratos lo constituye: el artículo 134 constitucional; la LOPJF; las disposiciones del Acuerdo a que se viene haciendo referencia y demás que en la materia emita el

propio Consejo, así como los principios generales del derecho administrativo, aplicándose de manera supletoria, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 3º y 10 del Acuerdo General 75/2000).

En el Capítulo II se contempla que los órganos competentes para celebrar las contrataciones en la materia y determinar lo conducente respecto de los actos relacionados con ellas son: la Comisión de Administración; el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal, y la Secretaría Ejecutiva de Administración por sí o a través de las áreas operativas, entendiéndose por tales: la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; la Dirección General de Administración Regional, las Administraciones Regionales y las Delegaciones Administrativas (artículos 2º, fracción XIII, y 15).

La autorización para proceder a las adjudicaciones de contratos y suscripción de los mismos, les corresponde, atento a lo dispuesto en los artículos 16 y 17, respectivamente, a las siguientes instancias:

1. Al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal y,
2. Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

El Capítulo III se ocupa regular la organización y funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal. Como ya mencionamos anteriormente en este trabajo en el apartado relativo a la organización administrativa del Poder Judicial, el Acuerdo General 75/2000, fija las

bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional.

El referido Comité se integra por un presidente (Secretario Ejecutivo de Administración) y dos vocales (Secretario Ejecutivo de Finanzas y el Director General de Asuntos Jurídicos), los cuales tendrán derecho a voz y voto durante las sesiones, y se auxilia en lo administrativo de un Secretario (Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de Administración). El Contralor del Poder Judicial de la Federación interviene con carácter permanente en el Comité asistiendo a las sesiones con derecho a voz pero sin voto.

Respecto al referido Comité cabe mencionar que sus atribuciones, funcionamiento y procedimientos de contratación son similares a los del Comité de Adquisiciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando las particularidades siguientes:

- La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, La Dirección General de Administración Regional, Las Administraciones Regionales y las Delegaciones administrativas del CJF son las “áreas operativas” que adquieren bienes y/o contratan servicios y obra pública.
- Corresponde a la Comisión de Administración y al Pleno del CJF la interpretación y la aplicación del Acuerdo General 75/2000.
- Los órganos facultados para celebrar contratos son: la Comisión de administración, el Comité de Adquisiciones y la Secretaría Ejecutiva (de la Comisión) por sí o a través de las áreas operativas.

- La adjudicación de contratos se rige bajo las directrices siguientes: el Comité autorizará la adjudicación de los contratos respectivos en caso de que por el monto de la operación deba seguirse el procedimiento de licitación pública o de invitación restringida. Los procedimientos de contratación se rigen bajo supuestos de excepción a la Licitación pública y de adjudicación urgente establecidos en el Acuerdo que se comenta.

- Los contratos podrán adjudicarse a través del procedimiento de invitación restringida, salvo que ello no fuere posible o no resultare conveniente para los intereses del Consejo, cuando se presenten cualquiera de los siguientes supuestos:
 - I. Adquisición de mobiliario y equipo de oficina que se obtiene con proveedores idóneos, para lograr la homogeneidad, dichos proveedores se calificarán periódicamente por el Comité, a partir de una revisión comparativa de precios, calidad, oportunidad y relación comercial;

 - II. Adquisición de bienes de marca determinada, que por sus características técnicas o grado de especialización resulte conveniente adquirir directamente con el fabricante o distribuidor autorizado, para lo cual deberá obtenerse un dictamen del área correspondiente;

 - III. Edición e impresión de obras del Poder Judicial de la Federación que le correspondan al Consejo;

 - IV. Adquisición de equipo de cómputo y de telecomunicaciones que por razones de conectividad, compatibilidad, idoneidad de tecnología y otras, se requiera de marca determinada para el

cumplimiento del Plan Estratégico de Desarrollo Informático, previa solicitud y justificación de la Dirección General de Informática;

- V. Cuando se hubiese rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista que hubiese resultado ganador en una licitación. En estos casos, se podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;
- VI. Tratándose de bienes, servicios o trabajos que por sus características especiales solamente puedan adjudicarse a determinada persona, como es el caso de las obras artísticas, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos, así como por razones de seguridad;
- VII. Servicios de pensión o estacionamiento de automóviles.
- VIII. Servicios de seguridad y vigilancia que se contraten con corporaciones de policía pertenecientes a dependencias públicas o con empresas privadas;
- IX. Servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que sean realizados por ella misma sin requerir de la de la utilización de más de un especialista o técnico;
- X. Contratación de seguros contra daños que amparen a los bienes muebles e inmuebles bajo la administración del Consejo, en el caso de que se tengan contratos previos de excelente experiencia operativa;

- XI. Arrendamiento de equipo de fotocopiado, en el caso de que se tengan contratos previos de excelente experiencia operativa;
 - XII. Contratación de proyectos relacionados con obra pública y para la adaptación y remodelación a inmuebles que se hayan adquirido por el Consejo, cuando resulte conveniente contratar con el profesional que haya realizado el proyecto de construcción original del inmueble;
 - XIII. Contratación de proyectos ejecutivos y supervisión de obra pública, cuando así se justifique por la capacidad técnica, financiera y legal del contratista, en cuyo caso, se convocará a los que resulten idóneos de acuerdo a la información con que cuente la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; y,
 - XIV. Adquisición de bienes y servicios, así como contratación de proyectos ejecutivos, supervisión y realización de obra pública, cuando existan razones de urgencia que serán calificadas por el Comité, circunstancias específicas que hayan generado un rezago considerable en la instalación o reubicación de órganos jurisdiccionales o administrativos debidamente autorizados, o bien, se presenten situaciones extraordinarias que impliquen la instalación o reubicación inmediata de dichos órganos.
- En caso de que la que la adjudicación de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios u obra pública sea urgente, derivada de caso fortuito o fuerza mayor, independientemente del costo estimado, el titular del área operativa, bajo su responsabilidad y dentro de los límites que fije la Secretaría Ejecutiva, podrá autorizar la contratación mediante adjudicación directa, debiendo informarlo de inmediato al Comité.

El Capítulo IV trata lo relativo a los Programas de Ejecución, a las contrataciones no programadas, así como aquellas contrataciones que rebasen el ejercicio presupuestal. El Programa de Ejecución, en términos del artículo 28 DEL Acuerdo Que se analiza, comprende la proyección sistematizada y calendarizada de los medios indispensables o actividades complementarias para posibilitar la ejecución eficiente de los programas institucionales previstos en el Presupuesto de Egresos. Este programa de ejecución se divide en dos: el de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, y el de Obra Pública. Tales programas de ejecución deberán ser elaborados anualmente, cumpliendo con los aspectos a que se refieren los artículos 29 y 30 del citado Acuerdo, por las áreas operativas; las cuales serán coordinadas por la Secretaría Ejecutiva de Administración a través de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Una vez elaborados los programas serán propuestos por la Secretaría Ejecutiva de Administración a la consideración de la Comisión de Administración para su aprobación. Corresponde al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del CJF someter el programa aprobado por la Comisión de Administración a la autorización del Pleno.

Las áreas operativas serán las encargadas de llevar a cabo la ejecución de los programas autorizados, debiendo informar mensualmente a la Secretaría Ejecutiva de Administración respecto del avance obtenido, para que ésta, a su vez, presente el informe a la Comisión de Administración.

Participar en la elaboración del programa; verificar que cuente con los recursos financieros suficientes y, una vez autorizado,

observarlo en todo momento, son atribuciones que tiene encomendadas el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal.

Lo anterior tiene su fundamento en los artículos 59, fracción VI, del Acuerdo General número 48/1998; 14, fracciones II, XVII y XXVI; 23, fracciones I y VIII, del Acuerdo General número 5/2000; 6°, fracción I, del Acuerdo General 18/2000; 21, fracciones I, II y IV, y 31 del Acuerdo General 75/2000.

El Capítulo V del Acuerdo General al que se viene haciendo referencia se ocupa de regular los procedimientos de contratación, y que son: 1) licitación pública; 2) invitación restringida a cuando menos tres personas, y 3) adjudicación directa.

El Capítulo VI se refiere a los contratos (adjudicación; formalización; anticipos; ajuste de precios y costos, y recepción de los bienes y de los trabajos); el VII trata lo relativo a las garantías, terminación y suspensión de los contratos, así como a las penas convencionales; el Capítulo VIII regula lo concerniente a los catálogos de proveedores y contratistas, y por el último, el Capítulo IX trata de la presentación, trámite y resolución por la Comisión de Administración de las inconformidades que sean presentadas por los proveedores y contratistas, ante la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en contra de los actos del procedimiento que consideren realizados en contravención de las disposiciones contenidas en el acuerdo general a que se viene haciendo referencia.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control e inspección del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Acuerdo General 75/2000 (artículos 18

del citado acuerdo; 104, fracción IV, de la LOPJF; 94, fracciones V y XI, del Acuerdo General número 48/1998).

Por lo que respecta a la administración de los recursos humanos en el CJF, la misma se lleva a cabo por la Comisión de Administración apoyada por la Secretaría Ejecutiva de Administración, la cual cuenta a su vez para tal efecto con la Dirección General de Recursos Humanos; la Dirección General de Administración Regional; las Administraciones Regionales y, las Delegaciones Administrativas. Lo relativo a la administración de los recursos humanos tiene su fundamento en los artículos 58, 59 del Acuerdo General número 48/1998; 13; 14, fracciones IV a la XIII, XV y XXX; 20; 21, fracciones, I, II, IV a la XVIII, XXXVIII y XXIX; del Acuerdo General número 5/2000, y 5º del Acuerdo General número 18/2000.

En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las normas que regulan la administración de recursos disponen que la Comisión de Administración de dicho órgano jurisdiccional tiene como atribución, en términos de lo dispuesto en el artículo 209, fracción XXVI, de la LOPJF, emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Tribunal Electoral, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajusten a los criterios previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Comisión de Administración del Tribunal Electoral también se encuentra facultada para expedir las normas internas en materia administrativa, según lo dispuesto en la fracción III del propio artículo 209 de la LOPJF.

Corresponde a la Secretaría Administrativa de la Comisión de Administración, en términos del artículo 34, fracción IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, administrar los recursos humanos y materiales para atender las necesidades del TE, así como proporcionar los informes y reportes estadísticos en materia administrativa, que le sean requeridos por la Comisión de Administración o su Presidente (artículo 34, fracción III, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

En el caso de las Salas Regionales del TE es el Presidente de cada una de ellas, quien se encuentra facultado, en términos de lo dispuesto en el artículo 197, fracción VI, de la LOPJF, para gestionar ante la Comisión de Administración los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la Sala. El Presidente de la Sala Regional será apoyado por el respectivo Delegado Administrativo en el ejercicio de dicha atribución, según lo dispuesto en el artículo 42, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una vez autorizados los recursos para la atención de las necesidades humanas, materiales y financieras de las Salas Regionales, serán administrados por los Delegados Administrativos, de conformidad con las normas, políticas y procedimientos establecidos por la Comisión de Administración, así como de conformidad con las directrices, que en su caso, sean establecidas por el Presidente de la Sala Regional y el Secretario Administrativo (artículo 42, fracción II, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Finalmente, cabe mencionar que las normas que regulan la transparencia en la administración de recursos humanos, financieros y materiales en el Poder Judicial se encuentran contempladas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y, en el caso del Consejo de la Judicatura, también en las disposiciones en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que el Pleno de éste órgano de gobierno emita, mediante el respectivo Acuerdo General, para el ejercicio fiscal de que se trate.

IV.5. Instrumentos de Control.

En el apartado número IV.2 de esta tesis, denominado “Organización Administrativa” se hizo mención a los órganos de que dispone el Poder Judicial para la realización de las diversas tareas administrativas que son parte de sus atribuciones, tales como elaboración y ejecución del presupuesto, contratación de bienes y servicios y, se aludió también en forma indirecta a aquellas instancias que orgánicamente se encuentran adscritas a la estructura administrativa del Poder judicial cuyas funciones se vinculan con tareas relacionadas con actividades de supervisión, revisión y control de la función pública y del gasto público.

En este apartado nos ocuparemos precisamente de analizar a aquellos órganos del Poder Judicial a los que les compete vigilar, supervisar y controlar que el ejercicio de la función pública y del gasto público en ese Poder Federal se realice de manera honesta y transparente. Así como los tipos de Responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos que prestan sus servicios en el Poder Judicial de la Federación. Entre los órganos a los que les corresponde llevar a cabo las funciones mencionadas se encuentran:

- En el ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Contraloría del Máximo Tribunal.

El Reglamento Interior vigente de la SCJN publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006 señala, en su artículo 158 que la Suprema Corte contará con una Contraloría, cuyo Titular tendrá las facultades y atribuciones que le confieren las disposiciones jurídicas aplicables, entre otras, aplicar y hacer cumplir los acuerdos del Pleno o el Comité de Gobierno y Administración en materia de control, vigilancia y disciplina, someter a la aprobación del Comité de Gobierno y Administración el Programa Anual de Control y Auditoría.

- En el ámbito del Consejo de la Judicatura Federal

Las Comisiones Permanentes de Disciplina y, de Vigilancia, información y Evaluación

Los Órganos Auxiliares denominados Visitaduría Judicial y, Contraloría del Poder Judicial

Las Secretarías Ejecutivas de Disciplina y, de Vigilancia, Información y Evaluación

- En el ámbito del Tribunal Electoral del Poder Judicial

La Contraloría de dicho órgano jurisdiccional

En el Capítulo IV.2 de esta investigación ya mencionamos las atribuciones generales de la Contraloría de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, de las Comisiones Permanentes, de los Órganos Auxiliares y las Secretarías Ejecutivas del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que en el presente capítulo haremos referencia en particular, por su importancia, a las atribuciones de: (i) la Visitaduría Judicial, (ii) la Contraloría Interna del Poder Judicial, (iii) la Comisión de Disciplina y (iv) la Contraloría del Tribunal Electoral.

Cabe precisar que el estudio de dichos órganos e instancias se efectuará atendiendo a dos enfoques; el primero relativo a las actividades de auditoría, supervisión y revisión, y el segundo tendente al fincamiento de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones.

Por lo que respecta al ámbito de auditoría, tenemos que, la Visitaduría Judicial es el órgano del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, así como de las oficinas de correspondencia común a éstos, y supervisar la conducta de los servidores públicos integrantes de tales órganos, según lo dispuesto en los artículos 98 de la LOPJF y 3° del Acuerdo General número 28/2003.

Entre las atribuciones del Visitador General se encuentran la planeación, programación, coordinación e implementación de las visitas de inspección. La práctica de dichas visitas se realiza por los visitadores judiciales, asistidos por los secretarios técnicos, con base en un programa que éstos mismos elaboran y que es aprobado por el Visitador General; corresponde al Visitador General solicitar a la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal el que se emitan las medidas provisionales que por su naturaleza y urgencia así lo ameriten, en caso de que durante el desarrollo de alguna visita de

inspección, se advierta la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia; (artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acuerdo General número 28/2003).

Las visitas de inspección, en términos de lo dispuesto en el artículos 35 al 68 del Acuerdo General 28/2003, pueden ser de dos tipos: 1) ordinarias y, 2) extraordinarias y se rigen bajo los principios generales siguientes:

1. Visitas ordinarias.

Las visitas *ordinarias* de inspección tienen *efectos primordialmente preventivos, de control o para recabar información* respecto al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, al desempeño de sus miembros, y en su caso, al funcionamiento de la oficina de correspondencia común, a las condiciones de trabajo y a las necesidades del órgano jurisdiccional. Tales visitas se llevan a cabo cuando menos dos veces por año, una inspección se debe realizar de manera física por los visitadores judiciales nombrados por el Pleno del Consejo, mientras que la otra evaluación se verifica a través de informes circunstanciados, los cuales deben ser rendidos por los titulares de los órganos jurisdiccionales y, en el caso de los tribunales colegiados de circuito, por su presidente.

Para la práctica de las visitas ordinarias, el Visitador General debe informar al titular del órgano jurisdiccional o a su Presidente, tratándose de Tribunales Colegiados, la fecha en que se iniciará la inspección para que proceda a fijar el aviso correspondiente. La importancia de fijar el aviso radica en hacer del conocimiento del público en general que durante el desarrollo de la visita serán recibidas las quejas o denuncias que hubiere contra los servidores públicos del

órgano visitado, las cuales serán asentadas en el acta que de la visita se levante.

Las visitas ordinarias serán atendidas por el titular del Juzgado, por el Magistrado del Tribunal Unitario, por el Presidente del Tribunal Colegiado, o por quienes en su caso se encuentren encargados del despacho.

2. Visitas extraordinarias.

Las visitas extraordinarias se efectúan en caso de que a juicio del Pleno o de la Comisión de Disciplina del CJF existan elementos de prueba que hagan presumir irregularidades cometidas por funcionarios o empleados de los órganos jurisdiccionales que pueden ser constitutivas de causa de responsabilidad.

De toda visita de inspección deberá levantarse un acta circunstanciada, misma que deberá firmarse por el Visitador judicial encargado, el juez, magistrado o magistrados encargados del despacho, según corresponda y el secretario designado para atender la visita. Se levantará en dos tantos, uno de ellos quedará en el propio órgano y el otro se entregará a la Visitaduría y a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina para que ésta, de conformidad con las atribuciones que le correspondan, elabore el dictamen respectivo y determine lo que corresponda.

La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal será competente para conocer, aprobando en su caso, los dictámenes que presente el Secretario Ejecutivo de Disciplina, en relación con las visitas ordinarias de inspección practicadas en los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, de las cuales por decisión unánime

no se derive responsabilidad administrativa a los integrantes de esos órganos jurisdiccionales; en caso de que no se hubiera obtenido unanimidad por parte de la Comisión de Disciplina o bien cuando se derive la existencia de una presunta responsabilidad administrativa, será el Pleno del Consejo de la Judicatura el órgano encargado de resolver lo que proceda, según lo dispuesto en el Acuerdo General 13/1997¹³⁴.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tiene dentro de sus atribuciones realizar, por conducto de la *Dirección General de Auditoría*, atento a lo señalado en el Acuerdo General 17/2003¹³⁵, entre otras, las siguientes funciones:

- Analizar y evaluar el proceso de planeación y elaboración del anteproyecto de presupuesto, verificando el apego a la normatividad aplicable y a los criterios de economía, eficiencia y eficacia;
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos del Consejo, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, depósito por terceros, inversión, patrimonio y fondos;

¹³⁴ Acuerdo General número 13/1997, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina a la Comisión de Disciplina como el órgano competente para conocer de los dictámenes del Secretario Ejecutivo de Disciplina en relación con las visitas ordinarias de inspección a los órganos jurisdiccionales federales que no muestren irregularidades administrativas. Tal acuerdo plenario fue aprobado el 30 de abril de 1997 y publicado en el Semanario Judicial de la Federación.

¹³⁵ Acuerdo General 17/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman en su parte conducente los artículos 3, 103, 110 y se deroga el

- Verificar que los recursos económicos de que dispone el Poder Judicial de la Federación, se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en los términos del artículo 134 constitucional y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal¹³⁶, así como el Acuerdo General 28/1997, por el que se reglamenta el Presupuesto por Programa en el Consejo de la Judicatura Federal;
- Verificar que los sistemas de control interno con que cuente el Consejo; permitan comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del Consejo;
- Proponer al Contralor el Programa Anual de Control y Auditoría, así como las visitas de inspección a los órganos del Consejo, para someterlos a consideración del Pleno, previo análisis de la Comisión de Administración y aplicarlo en materia del ejercicio del gasto público previsto, fondos y valores asignados y de cuenta pública. En el ámbito de su competencia esta Dirección General será responsable de la ejecución y vigilancia del Programa Anual de Control y Auditoría;
- Elaborar conforme a las normas de auditoría gubernamental, los informes correspondientes de las auditorías, revisiones y visitas de inspección efectuadas;

115 del diverso Acuerdo General 48/1998, con el propósito de modificar la estructura orgánica de la Contraloría del Poder Judicial de la federación.

¹³⁶ Ahora Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

- Verificar que el gasto público se ajuste al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, y que se hicieron los registros contables, presupuestales y financieros, con objeto de determinar si la información financiera que se produce se encuentra apegada a las disposiciones aplicables;
- Seleccionar los procedimientos de auditoría que sean aplicables para verificar que los sistemas, métodos de contabilidad , registros contables y documentos comprobatorios de ingresos y gasto público federal, de la cuenta pública, permitan comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos en la parte correspondiente a los órganos del Poder Judicial de la Federación;
- Verificar, previo al envío a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la elaboración de la cuenta pública cumpla con la normatividad respectiva y se apegue a los principios de contabilidad aplicables al sector público;
- Participar en los aspectos ejecutivos de coordinación, revisando la implementación de las observaciones que se deriven de auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación o por los auditores externos;
- Revisar el manejo de los fideicomisos en los que participa el Consejo, así como intervenir, en su caso, con voz y sin voto en las sesiones de los Comités de dichos fideicomisos;
- Revisar y evaluar que las compras de mobiliario, consumibles y todas aquellas adquisiciones de bienes y artículos no

recurrentes o programados, se efectúen observando los criterios de disciplina presupuestal y en las mejores condiciones de precio, calidad oportunidad y pago, así como que se apeguen a las normas y lineamientos en el Acuerdo General 75/2000, y demás disposiciones que se emitan;

- Participar en los procesos concursales para la adquisición de consumibles, mobiliario y bienes diversos, así como para la contratación de servicios y obra pública y, en su caso, opinar sobre las bases y contratos utilizados;
- Llevar a cabo los estudios y análisis de situación financiera que coadyuven a la mejor selección de los contratistas participantes en los concursos relacionados con obra y, en su caso, proveedores participantes en concursos para adquisiciones, programadas y especiales, así como las solicitantes al padrón de contratistas;
- Identificar y proponer las normas que fortalezcan el proceso administrativo en materia de recursos humanos, adquisiciones, informática, servicios generales y obra pública y, en su caso, aquellos innecesarios o que reduzcan la fluidez y oportunidad en la toma de decisiones, así como aquellos para el mejor control y fiscalización;
- Informar a la brevedad al Contralor de todas aquellas situaciones anómalas o resultados de las revisiones en los que se presuma daño patrimonial e integrar el soporte documental correspondiente;

- Proponer al Contralor la contratación de auditorías externas en materia de obra, informática y de control de calidad en adquisiciones, que se consideren necesarias para el mejor desempeño de las funciones de revisión;

Otras atribuciones de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación son: someter a la consideración del Pleno, la solicitud de auditar externamente la información financiera que se genere en el Consejo, así como la solicitud de contratación de auditorías técnicas externas, propuestas por la Dirección General de Auditoría Operacional, en materia de obra, informática y de control de calidad en adquisiciones, necesarias para el mejor desempeño de las funciones de revisión (artículos 94, fracciones XIV y XVI, y 115, fracción XXIX, del Acuerdo General 48/1998), supervisar la implementación de las observaciones que se deriven de auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación o por los auditores externos (artículo 110, fracción XII, del Acuerdo General 48/1998).

En el ámbito de competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJ) de la Federación, corresponde a su propia Contraloría Interna, órgano auxiliar de la Comisión de Administración, el vigilar y comprobar el cumplimiento de las normas de control emitidas por la referida Comisión de Administración, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; revisar que las operaciones, informes contables y estados financieros estén basados en los registros contables que se realizan en la Coordinación Financiera; vigilar el adecuado ejercicio del presupuesto de egresos del Tribunal; examinar la asignación y correcta utilización de los recursos humanos, financieros y materiales; realizar auditorías contables y

operacionales y de resultados generales tanto de oficinas generales como de las Salas Regionales, y revisar que las adquisiciones de bienes, prestación de servicios y obra pública, se ajusten a los procedimientos normativos y los montos autorizados (artículos 30, 43 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Cabe mencionar que el titular de la Contraloría Interna del TEPJ es nombrado por la Comisión de Administración de dicho órgano jurisdiccional electoral (artículos 31 fracción IX y 43, respectivamente, del Reglamento Interior del TEPJ)

Respecto a los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el Poder Judicial, tenemos las siguientes:

IV.5.2. Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos.

IV.5.2.1 Responsabilidad Administrativa

Para abordar el segundo enfoque de este apartado, correspondiente al tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales, hemos de distinguir diversas consideraciones: (i) su fundamento constitucional y legal; (ii) los Órganos del Poder Judicial que intervienen en el financiamiento; (iii) las causas de responsabilidad; (iv) el procedimiento disciplinario, (v) el tipo de sanciones y su (vi) imposición.

- *El fundamento constitucional se encuentra en los artículos 101, 108 al 114, "Título Cuarto" disposiciones que señalan lo siguiente:*

"Artículo 101.-Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, **no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados** en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, **no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.**

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, **será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación**, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean."

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título **se reputarán como servidores públicos** a los representantes de elección popular, **a los miembros del Poder Judicial Federal...**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...
...
..."

"Artículo 110.-**Podrán ser sujetos de juicio político** los senadores y diputados al Congreso de la Unión, **los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, ... los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito**, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, **el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo**

del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral...

...

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, **la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta** del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la **Cámara de Senadores**, erigida en jurado de sentencia, **aplicará la sanción correspondiente** mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

“Artículo 111.- **Para proceder penalmente contra...los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal,... así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral**, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, **la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.**

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

...

...

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se

trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

“Artículo 114.- **El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo** y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...
... “

□ *Las Leyes Secundarias* que regulan las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son (i) la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) que establece el régimen de responsabilidades en el Título Octavo “DE LA RESPONSABILIDAD”, que comprende los artículos 129 a 140 y en el Título Undécimo, Capítulo IX “Disposiciones Especiales”, Sección 2ª “De las Responsabilidades, Impedimentos, Excusas” artículos 219 a 222; y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) que complementa a la LOPJF y establece en su artículo 3 que “en el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley: II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;”

□ *Acuerdos*; el Consejo de la Judicatura Federal tiene facultades para emitir Acuerdos Generales que determinen lo conducente respecto a los órganos encargados de resolver los conducente a las quejas

administrativas y procedimientos de responsabilidad, entre otros, los Acuerdos Generales números 14/1996, 48/1998 y 5/2000 del Pleno del CJF determinan lo conducente a los órganos encargados de resolver los conducente a las quejas administrativas y procedimientos de responsabilidad.

□ *Los Órganos del Poder Judicial que intervienen en el fincamiento de Responsabilidades (artículo 133 de la LOPJF¹³⁷) son los siguientes:*

I. La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, tratándose de faltas de los Ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos;¹³⁸

II. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;¹³⁹

III. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y

IV. El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, en los casos no comprendidos en la fracción anterior.

.....
El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo (...)"

En el ámbito de la SCJN, corresponde al Pleno del Máximo Tribunal, atento a lo dispuesto en el artículo 11 fracción VII de la

¹³⁷ Este sistema de distribución de competencia para el conocimiento de quejas administrativas rompe con el de la anterior LOPJF, de 5 de enero de 1988, y del Acuerdo 7/98 de la Suprema Corte, de 5 de septiembre de 1989, que daban la atribución de investigar responsabilidades y determinar las sanciones aplicables a secretarios, actuarios y demás personal, a sus respectivos magistrados o jueces. Ibid., pp. 71-72.

¹³⁸ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá previo dictamen de su Presidente. Vid. artículo 11, fracción VII, de la LOPJF.

¹³⁹ Vid. artículo 14, fracción VII, de la LOPJF.

LOPJF, el resolver las quejas administrativas relacionadas con — los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia —, previo dictamen de su Presidente, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal.

Al Presidente de la SCJN, según lo señalado en el artículo 14 fracción VII de la LOPJF, le compete el recibir, tramitar y, en su caso, resolver las quejas administrativas que se presenten con motivo de las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de — la competencia del Pleno de la SCJN, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la SCJN — .

A la Contraloría de la SCJN le compete recibir o formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan conforme a las leyes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar, previo acuerdo del Comité de Gobierno y Administración, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de la LOPJF, la LFRASP y las demás disposiciones legales aplicables.

En el ámbito del CJF corresponde al Pleno, atento a lo señalado en el artículo 81 fracción XII de la LOPJ, resolver sobre las quejas

administrativas y la responsabilidad de los servidores públicos, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los miembros de la Suprema Corte de Justicia;

Para tales efectos el CJF, se auxilia de la Comisión de Disciplina y de la Contraloría.

La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de la Secretaría Ejecutiva es el órgano encargado de tramitar las quejas administrativas que se presenten en contra de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales y de las oficinas de correspondencia común a éstos bajo los siguientes principios:

- Si los integrantes de la Comisión deciden unánimemente que una queja administrativa es improcedente¹⁴⁰, infundada, sin materia, sobreseída, o bien, que en la denuncia no se acredite la responsabilidad, la Comisión resuelve en definitiva; si no hay unanimidad en este sentido, el Pleno del Consejo asume el conocimiento del asunto, en cuyo caso la Comisión de Disciplina someterá a su consideración, para efectos de su aprobación definitiva, el proyecto de resolución. El Pleno también conocerá del asunto en caso de que algún Consejero no esté de acuerdo con la resolución propuesta ante la Comisión de Disciplina,

¹⁴⁰ La Secretaría Ejecutiva de Disciplina debe comunicar a la Comisión del mismo nombre, para su conocimiento, las quejas o denuncias improcedentes, que el

según lo dispuesto en los artículos 81, fracciones XII y XXXVI; 133, fracción IV de la LOPJF; 63, fracciones I y IV, 202; 212 del Acuerdo General número 48/1998; 132, fracción I, del Acuerdo General número 5/2000, y el Acuerdo General Número 14/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se determina que será la Comisión de Disciplina el órgano encargado de resolver las quejas administrativas a que se refiere el artículo 133, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- La Comisión de Disciplina también conocerá, en términos del artículo 63, fracción XII, del Acuerdo General número 48/1998, de aquellos asuntos en materia de responsabilidad de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación que le turne el Pleno del Consejo de la Judicatura. El procedimiento disciplinario será tramitado por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina (artículo 32, fracción I, del Acuerdo General número 5/2000).

- Si la queja resulta fundada, pero la falta se considera leve, la Comisión de Disciplina impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la queja es fundada y la falta es grave, la Comisión remitirá el asunto al Pleno del Consejo, para que determine lo conducente (artículo 134, último párrafo, de la LOPJF). La Secretaría Ejecutiva de Disciplina se encargará de realizar los

trámites necesarios a fin de que se impongan las sanciones acordadas por el Pleno (artículo 32, fracción IX, del Acuerdo General número 5/2000).

- La Comisión de Disciplina deberá presentar al Pleno del Consejo un informe de los asuntos por ella resueltos que hayan sido declarados improcedentes, infundados, que hayan quedado sin materia, se sobresean, o bien aquellos en los que no se acreditó la existencia de responsabilidad administrativa (artículo 63, fracción VI, del Acuerdo General número 48/1998).

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para investigar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos y empleados de los órganos administrativos del Consejo de la Judicatura, con excepción del Instituto Federal de Defensoría Pública¹⁴¹, previa aprobación y autorización tomada en sesión plenaria de éste último y su intervención en el fincamiento de responsabilidades es la siguiente:

- Por conducto de la Dirección General de Responsabilidades, se encargará de recibir, tramitar, e instruir los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa. La Dirección General de Responsabilidades propondrá, previa aprobación del Contralor, los proyectos de resolución al Pleno del

32, fracción IV, del Acuerdo General número 5/2000).

¹⁴¹ “[...] El Procedimiento previsto en el Título Octavo de la Ley [LOPJF] y en el presente Acuerdo [número 48/1998] se seguirá también para la tramitación de las faltas administrativas previstas en el artículo 38 de la Ley Federal de Defensoría Pública, así como para las faltas que se atribuyan al Director General y a los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública [...]” Artículo 236 del Acuerdo General número 48/1998, *ibid.*, 23 de marzo de 1999.

Consejo de la Judicatura; la aplicación de las sanciones en términos de lo que al respecto emita ésta última, le corresponde a la Contraloría. Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 81, fracciones XII y XXXVI; 133, fracción IV y último párrafo, de la LOPJF; 93, 94, fracciones XXIII y XXIV; 120, fracciones III y IV, 202; 211 del Acuerdo General número 48/1998, en el Acuerdo General número 19/1996 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se determina la competencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad de los servidores públicos adscritos a los órganos administrativos y auxiliares del citado Consejo y en el Acuerdo General número 12/ 2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que modifica el artículo 230 del diverso Acuerdo General 48/1998, con el objeto de facultar a los secretarios técnicos de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina para llevar a cabo las notificaciones de las resoluciones emitidas por el propio Pleno en las que se imponga a los funcionarios sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público del Poder Judicial de la Federación¹⁴².

¹⁴² Fue aprobado en sesión del 5 de marzo de 2003 y se modifica el artículo 230 del Acuerdo General 48/1998 en los términos siguientes: "Artículo 230.- El apercibimiento privado y la amonestación privada que se impongan como sanción al resolver algún procedimiento administrativo de responsabilidad, incluyendo los tramitados por el Instituto Federal de defensoría Pública o por la Contraloría General, se notificarán por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina por conducto de un actuario, cuando el servidor público sancionado se encuentre adscrito en algún órgano jurisdiccional cuya residencia se ubique en el Distrito Federal o zona conurbada y por correo certificado o servicio de mensajería cuando la adscripción se tenga en

- Si la queja resulta fundada, pero la falta se considera leve, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la queja es fundada y la falta es grave, la Contraloría remitirá el asunto al Pleno del Consejo, para que determine lo conducente (artículo 134, último párrafo, de la LOPJF).

- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación deberá llevar el registro de servidores públicos sancionados por el Pleno o por órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, así como establecer los convenios de colaboración con los Poderes de la Federación y de las entidades federativas de intercambio de información en la materia; el citado registro lo llevará la Dirección General de Responsabilidades en caso de que la sanción impuesta sea la destitución o la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (artículos 94, fracción XXV, y 120, fracción VI).

cualquier otro lugar de la República. El apercibimiento público y la amonestación pública se notificarán por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, en el seno del Consejo, o bien por conducto del Visitador Judicial o Juez de Distrito comisionados para tal fin, para lo cual se citará al servidor público respectivo y de la diligencia se levantará un acta circunstanciada que firmarán los que hayan intervenido en ella. Las restantes sanciones previstas en el artículo 135 de la Ley, se notificarán por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, el titular de la secretaría Ejecutiva de Disciplina, o por algún Secretario técnico adscrito a dicha Secretaría, quien para ese efecto, estará investido de fe pública, en el entendido de que también en este caso, deberá levantarse la correspondiente acta circunstanciada.

Respecto al Tribunal Electoral las responsabilidades de los servidores públicos se rigen bajo los principios establecidos en el párrafo primero del artículo 219 de la LOPJF, esto es, las facultades señaladas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Consejo de la Judicatura Federal se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración y las del Presidente de la Suprema Corte al Presidente del Tribunal Electoral¹⁴³.

El Reglamento Interno del Tribunal Electoral establece en esta materia (artículos 30, 31, 34, 43, 94y 95) lo siguiente:

- La Comisión de Administración cuenta, entre otros órganos auxiliares, la Contraloría Interna. La Comisión de Administración tiene entre sus atribuciones conocer y resolver, por queja o denuncia que presente cualquier persona, de los procedimientos sobre la responsabilidad de los servidores públicos del Tribunal

- La Comisión Sustanciadora tiene entre sus facultades el sustanciar los asuntos relativos a la imposición de sanciones de los servidores del Tribunal Electoral por las irregularidades o faltas administrativas en que incurran en el desempeño de sus funciones, presentando los dictámenes correspondientes a la Comisión de Administración para su resolución.

- El Contralor Interno de la Comisión de Administración tiene facultades relacionadas con el cumplimiento de normas

¹⁴³ Diario Oficial de la Federación, 26 mayo 1995. Artículo reformado el [22 de noviembre de 1996](#).

sobre la adecuada administración de los recursos en el Tribunal, pero no para el fincamiento de responsabilidades.

□ *Las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial federal son diversas.* Las primeras hipótesis ya fueron citadas y son las que se contemplan en el artículo 101 constitucional. El artículo 131 de la LOPJF establece un catálogo de conductas consideradas como causas de responsabilidad administrativa, las cuales podrían ser vistas, genéricamente, como violaciones a los postulados de justicia pronta, expedita, gratuita e imparcial que consigna el artículo 17 de la Constitución, o, incluso, como conductas típicas de delitos, como el tráfico de influencia. Sin embargo, en el caso de la Ley Orgánica, lo que se castiga es la violación de los principios constitucionales del servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, aspectos de índole administrativa.

La fracción XI del artículo 131 de la LOPJF establece que también será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 8º de la LFRASP; éstas causas de responsabilidad sólo serán aplicables para aquellas situaciones no previstas en el artículo 131 de la LOPJF y siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

□ *El procedimiento disciplinario para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación,* se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos

o por el agente del Ministerio Público Federal (artículo 132 y 134 de la LOPJF), y se substancia, esencialmente bajo las mismas reglas que el procedimiento establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .

En el ámbito de competencia de la SCJN, corresponde a la Contraloría sustanciar acordar y sustanciar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan conforme a las leyes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar, previo acuerdo del Comité de Gobierno y Administración, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las demás disposiciones legales aplicables.

En el ámbito de competencia del CJF, instrumentan los procedimientos la Comisión de Disciplina y la Contraloría.

Por lo que respecta al TEPJF, la Comisión de Administración de dicho órgano jurisdiccional es la que substancia los procedimientos.

□ *Tipo de sanciones*; en caso de los servidores públicos judiciales incurran en alguno de los supuestos del artículo 131 de la LOPJF, las sanciones a que pueden hacerse acreedores son apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; sanción económica; suspensión; destitución del puesto, y la inhabilitación temporal para

desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (artículo 135).

Según lo dispuesto en los artículos 136 de la LOPJF y 232 del Acuerdo General número 48/1998¹⁴⁴, la valoración de las faltas administrativas y la aplicación de sanciones que corresponda se rige conforme a los criterios establecidos por los artículos 13 a 15 de la LFRASP, disposiciones que señalan la temporalidad de la sanción de inhabilitación atendiendo a la gravedad de la falta; las circunstancias de ejecución del acto u omisión, socioeconómicas del presunto responsable, medios de ejecución y, la forma de determinar el monto de la sanción económica.

El citado artículo 136 de la LOPJF señala que serán graves la trasgresión del artículo 101 constitucional, las hipótesis contenidas en las fracciones I a VI del artículo 131 de dicho ordenamiento, así como la infracción de lo dispuesto en las fracciones VIII, X y XI a XIV del artículo 8 de la LFRASP¹⁴⁵.

□ *Imposición de sanciones*

En la esfera de competencia de la SCJN cuando se trata de faltas graves quien determina el tipo de sanciones y las impone el Pleno.

¹⁴⁴ El artículo segundo transitorio de la LFRASP dispone “[...] Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal [...]”. En tal virtud, los artículos 47 y 53 a 55, ubicados en el Título Tercero de la LFRSP, a los que remiten los numerales 136 de la LOPJF y 232 del Acuerdo General número 48/1998 se derogan.

Por lo que respecta al CJF cuando son faltas graves, el Pleno de dicho órgano determina e impone el tipo de sanciones, cuando sean faltas leves quien determina lo conducente es la Comisión de Disciplina y la Contraloría.

En el ámbito del TFE, la Comisión Sustanciadora es la que determina e impone las sanciones.

Respecto a las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública del Poder Judicial, debemos mencionar que el derecho a la información a partir de su incorporación al artículo 6o. de la Constitución General de la República; que en los Estados Unidos Mexicanos la interpretación jurisprudencial en torno al derecho a la información ha tenido tres etapas. La primera surgió con la tesis 2a. I/92, publicada en la página 44, del tomo X, de agosto de 1992, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice “INFORMACION, DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL”, en la cual se consideró a éste como una garantía social consistente en que el Estado permite que a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones; posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la tesis P. LXXXIX/96, publicada en la página 513, del tomo III, de junio de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice “GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION), VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES

¹⁴⁵ Cfr. artículo 47, fracciones XI a XIII y XV a XVII. Idem.

QUE ACTUEN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL”, en la que establece que ese derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales. Más adelante, al resolver el precedente que dio lugar a la tesis P.LX/2000, publicada en la página 74 del tomo XI, abril de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se estableció que el derecho a la información obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales, sean estas últimas privadas, oficiales o de cualquier otra índole.

Como ya mencionamos en el Capítulo Segundo de este Trabajo de investigación, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Los principios básicos de esta ley ya fueron estudiados en el Capítulo relativo a los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo, por lo que baste decir para los efectos de este apartado que son sujetos de la

misma el Poder Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público federal. Los entes mencionados cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos.

IV.5.2.2. - Responsabilidad Patrimonial

Como ya mencionamos en el Capítulo Segundo de este Trabajo de investigación, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Los principios básicos de esta ley ya fueron estudiados en el Capítulo relativo a los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo, por lo que baste decir para los efectos de este apartado que entre los sujetos obligados por la misma ley se encuentra el Poder Judicial de la Federación, que deberá cubrir las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a su presupuesto.

IV.5.2.3. - Responsabilidad Penal

En el ámbito de la *Responsabilidad Penal de los servidores públicos*, igualmente baste señalar que en el Capítulo Segundo de esta investigación ya fueron analizados los tipos penales en que pueden incurrir los servidores públicos, incluidos desde luego en dicho concepto a los que desempeñan un cargo o comisión en el Poder Judicial.

El examen de la figura denominada declaración de procedencia de la acción penal que, en su caso, emita la Cámara de Diputados, desafiando a los altos funcionarios del Poder Judicial que gozan de fuero constitucional, ha sido materia del apartado de Responsabilidad Penal del Capítulo que antecede en esta investigación, denominado “Los instrumentos de Control en el Poder Legislativo”.

IV.5.2.4.- Responsabilidad Política

Los procedimientos para aplicación de sanciones políticas a altos funcionarios del Poder Judicial Federal, mediante la substanciación del Juicio Político, se abordaron en el Capítulo Tercero, que antecede, de esta Tesis, denominado “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”.

IV.5.3.- Obligaciones de Transparencia de la Información

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé en su artículo 3, como sujetos obligados al Poder Judicial de la Federación y al Consejo de la Judicatura Federal.

Es importante destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 9/2003, del veintisiete de mayo de dos mil tres y, con el fin de pormenorizar lo dispuesto en éste, su Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información expidió el dos de junio del año indicado los “Lineamientos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de este Alto Tribunal”; posteriormente, con el objeto de facilitar aún más el acceso a los expedientes que tiene bajo su resguardo la Suprema Corte, se modificó el mencionado Acuerdo General 9/2003, mediante el diverso 13/2003, del dos de diciembre de dos mil tres.

Por su parte, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 30/2003, del nueve de junio de dos mil tres y, con el fin de pormenorizar lo dispuesto en éste, el propio Pleno expidió el veintisiete de agosto del año indicado los “Lineamientos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo de la Judicatura Federal, de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, relativos a los criterios de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial, para este Organo del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito”; posteriormente, con el fin de facilitar aún más el acceso a los expedientes que esos órganos tienen bajo su resguardo, se modificó el mencionado Acuerdo General 30/2003, mediante el diverso 76/2003, del cinco de noviembre de dos mil tres.

En términos de lo previsto en los artículos 16, párrafo antepenúltimo, de los Lineamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 8, párrafo primero, de los Lineamientos del Consejo de la Judicatura Federal, una vez que la sentencia cause estado, también

serán públicas las resoluciones intermedias que hayan puesto fin a una instancia o a algún incidente de previo y especial pronunciamiento y las que recaigan a un recurso intraprocesal, con lo que se amplía el concepto de sentencias públicas a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por ende, se permite el acceso a las mismas aun cuando pertenezcan a expedientes de naturaleza penal o familiar, sin menoscabo de que en estos casos deban suprimirse los datos personales de las partes.

El artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que deben hacerse públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria, cuyo expediente se encuentre bajo resguardo del Poder Judicial de la Federación, lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 42, párrafo tercero, del propio ordenamiento, debe interpretarse que acontece cuando el expediente respectivo está disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios o archivos públicos, en formatos electrónicos consultables en internet o en cualquier otro medio que permita a los gobernados su consulta o reproducción.

La aplicación por varios meses de los referidos ordenamientos ha permitido evaluar el funcionamiento del sistema, las interpretaciones realizadas para hacerlo efectivo y las opiniones vertidas en los medios informativos y de comunicación social, lo que revela la conveniencia de emitir un Reglamento conjunto que regule el acceso a la información que se encuentra bajo resguardo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, tomando en cuenta que la normatividad que rija a los órganos del Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia no debe establecer mayores restricciones

a las previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que, en términos de lo dispuesto en el artículo 6 de este ordenamiento, en la interpretación de esa Ley debe favorecerse el principio de publicidad de la información, sin que ello permita desconocer las restricciones que al derecho de acceso a la información establece ese cuerpo normativo.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal emitieron, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el treinta de marzo de dos mil cuatro, el denominado “REGLAMENTO de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, que tiene por objeto establecer los criterios, procedimientos y órganos para garantizar el acceso a la información en posesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y se basa en reconocer que, en principio, la misma es pública por lo que, salvo las restricciones establecidas en las leyes, puede ser consultada por cualquier gobernado. Lo anterior, en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 94 de la Constitución General de la República; 11, fracción XXI y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Con ello el Poder judicial dio vigencia plena al derecho de acceso a la información, en términos del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece obligaciones para diversos órganos del Estado, entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, a quienes se les impone la obligación de establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, de conformidad con los

principios y plazos establecidos en el citado ordenamiento, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

Las principales disposiciones del referido Reglamento, son las siguientes:

- Existen dos Comités de Acceso a la Información¹⁴⁶, el primero en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, el segundo en el Consejo de la Judicatura Federal. Consecuentemente se establecen, dos Unidades de Enlace¹⁴⁷, la Unidad de Enlace de la Suprema Corte que es la Dirección General de Difusión de la Suprema Corte y, la Unidad de Enlace del Consejo de la Judicatura, que lo es la Dirección General de Administración Regional del Consejo y las respectivas Delegaciones Regionales y, dos Comisiones de Transparencia¹⁴⁸: la Comisión de la Suprema Corte, integrada por los Ministros del Comité de Gobierno y Administración, es el órgano encargado

¹⁴⁶ Los Comités de Acceso a la Información son las instancias ejecutivas encargadas de tomar las medidas necesarias para coordinar las acciones tendientes a cumplir con la publicidad de la información en términos del artículo 61, fracción III, de la Ley.

¹⁴⁷ Las Unidades de Enlace de la Suprema Corte y del Consejo son los órganos operativos encargados de difundir la información y fungir como vínculo entre los solicitantes y, respectivamente, la Suprema Corte y el Consejo y los Órganos Jurisdiccionales.

¹⁴⁸ Las referidas Comisiones para la Transparencia rendirán cada año sendos informes ante el Pleno de la Suprema Corte y ante el Pleno del Consejo, respectivamente, en los cuales se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas, su resultado, el tiempo de respuesta, el número y resultado de los asuntos atendidos por el Comité correspondiente, el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley y este Reglamento; de dichos informes se remitirá una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y se les dará la más amplia difusión, poniendo a disposición de los medios de información que lo soliciten un ejemplar de los mismos.

de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y de este Reglamento por parte de los servidores públicos de la Suprema Corte.

- La Comisión del Consejo, integrada por los Consejeros miembros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del propio Consejo, es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y del presente Reglamento por parte de los servidores públicos del Consejo y de los Organos Jurisdiccionales
- Se consideran como resoluciones públicas, las sentencias ejecutorias, las demás resoluciones que se dictan dentro de un juicio y las determinaciones adoptadas dentro de los procedimientos de ejecución de las referidas sentencias.
- El Reglamento es de observancia obligatoria para los servidores públicos de la Suprema Corte, del Consejo y de los Órganos Jurisdiccionales.
- Los expedientes de asuntos concluidos del Poder Judicial de la Federación podrán ser consultados por cualquier persona en los locales en que se encuentren y en las horas de labores, cumpliendo con los requisitos que garanticen la integridad de la documentación que contienen, los cuales serán fijados por las respectivas Comisiones de Transparencia.
- De las constancias que obren en los expedientes de asuntos concluidos que se encuentren bajo resguardo de la Suprema Corte o de los Órganos Jurisdiccionales, sólo podrán considerarse reservadas o confidenciales las

aportadas por las partes siempre y cuando les hayan atribuido expresamente tal carácter al momento de allegarlas al juicio y tal clasificación se base en lo dispuesto en algún tratado internacional o en una ley expedida por el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados.

- Las sentencias ejecutorias y las demás resoluciones públicas podrán consultarse una vez que se emitan y los términos en que se conceda el acceso a ellas serán determinados, inicialmente, por los respectivos módulos de acceso.
- Tratándose de las resoluciones públicas dictadas cuando aún no se emite la respectiva sentencia ejecutoria, el módulo de acceso solicitará a la Suprema Corte, al Consejo o al respectivo Órgano Jurisdiccional, una versión electrónica de aquéllas, siendo obligación de dicho módulo suprimir de ésta, en su caso, los datos personales de las partes.
- El análisis sobre la naturaleza pública, reservada o confidencial de las pruebas y demás constancias que obren en un expediente judicial, podrá realizarse una vez que la sentencia respectiva haya causado estado.
- Cuando en un expediente se encuentren pruebas y demás constancias aportadas por las partes que contengan información legalmente considerada como reservada o confidencial, no podrá realizarse la consulta física de aquél, pero se tendrá acceso a una versión impresa o electrónica del resto de la documentación contenida en el mismo.

- El recurso de revisión procede ante la respectiva Comisión contra las resoluciones del Comité correspondiente que encuadren dentro de los supuestos mencionados en los artículos 49 y 50 de la Ley.
- Transcurrido un año de que la respectiva Comisión haya expedido una resolución que confirme la decisión del Comité, la persona afectada podrá solicitar ante la misma que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud, se presentará y substanciará conforme a las reglas previstas en este Reglamento para el recurso de revisión y se resolverá en un plazo máximo de cincuenta días hábiles.

CAPÍTULO QUINTO

LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN LOS ENTES PÚBLICOS CON AUTONOMÍA DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN.

V.1.- Creación de los entes públicos con autonomía derivada de la Constitución

V.2.- Elaboración de su Presupuesto

V.3.- Organización Administrativa

V.4.-Administración de Recursos

V.4.1 Recursos Humanos

V.4.2 Recursos Financieros

V. 4.3 Recursos Materiales

V.5.- Instrumentos de Control

V.5.1 Órganos de Control Interno

VI.5.2 Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

V.5.2.1 Responsabilidad Administrativa

V.5.2.2 Responsabilidad Patrimonial

V.5.2.3 Responsabilidad Penal

V.5.2.4 Responsabilidad Política

V.5.3 Obligaciones de Transparencia de la Información.

V.1.- Creación de los entes públicos con autonomía derivada de la Constitución

Los órganos constitucionalmente autónomos surgen sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, aunque fueron ya teorizados por George Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

En la actualidad se entiende que dentro de un Estado pueden haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales.

“La realidad estatal contemporánea, que en los últimos tiempos se ha vuelto compleja y problemática, ha hecho surgir la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto comienzan a crearse los órganos constitucionalmente autónomos.¹⁴⁹”

El autor argentino Manuel Diez, en su obra titulada, *El Acto Administrativo*¹⁵⁰, nos dice que podemos establecer que las características de los órganos constitucionalmente autónomos son las siguientes:

¹⁴⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1ª Edición, 2002, págs. 379 y sgtes.

¹⁵⁰ Diez, Manuel, *“El Acto Administrativo”*, Buenos Aires, Argentina, Junio 1961, Editora Tipográfica Argentina, pág. 34 y sgtes.

- a) Configuración inmediata por la Constitución: esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia, pero sin limitarse simplemente a mencionarlos, sino determinando su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su estatus institucional y sus competencias principales.

- b) Una segunda característica de estos órganos es que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles en la medida de que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo de “Estado de derecho”

- c) Una tercera característica es que los órganos participan en la dirección política del Estado, esto es, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.

- d) Los órganos constitucionalmente autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de recursos económicos. La obligación para el Legislador de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionalmente autónomos formaría parte de la “garantía institucional” que se menciona párrafos adelante y que la Constitución les asegura, pues no se

trata solamente de tener un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ese ámbito cuente con los medios suficientes para poder ser actuado y actuable en la realidad cotidiana del Estado.

- e) La paridad de rango de los órganos constitucionalmente autónomos, respecto de los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto no significa, sin embargo, que las decisiones de los órganos constitucionalmente autónomos no sean controlables o revisables.”

De acuerdo con Trujillo Rincón¹⁵¹, la noción de órgano constitucional autónomo que prevalece en la mayor parte de la doctrina considera como tales a “aquellos a los cuales esta confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía” .

Los órganos constitucionalmente autónomos deben ser distinguidos de los llamados “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”. Estos últimos compartirían algunas, pero no todas, las características que definen a los órganos constitucionalmente autónomos. Normalmente la característica que les falta es la que tiene que ver con la inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En ese sentido serían órganos auxiliares o de relevancia constitucional, por mencionar ejemplos que existen en el ordenamiento jurídico mexicano, la Entidad

¹⁵¹ Trujillo Rincón Eduardo, “Estudios Constitucionales”, Primera Parte, Madrid Septiembre, 2000, Editorial Trotta, pags 56- 58.

de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, artículo (79 constitucional), el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional) y el Tribunal Electoral (artículo 99 constitucional) ambos integrados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación. En estos tres casos, es la propia Constitución, la que los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso de facultades de órganos límite: es decir de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales. En el derecho constitucional comparado existen muchas variedades de órganos auxiliares o de relevancia constitucional, tales como los tribunales de cuentas o los consejos económicos o sociales.

En general, en el derecho y en la práctica política comparados se observa que los órganos constitucionalmente autónomos se crean, principalmente, por la necesidad de desarrollar funciones nuevas —normalmente más complejas— que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes y en segundo término porque los órganos constitucionalmente autónomos pueden surgir por —cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política—, ejemplo de ello en México el surgimiento del Instituto Federal Electoral, que se produce a raíz del enorme descrédito que, en el pasado tenía el órgano encargado de organizar las elecciones y contar el sufragio de los mexicanos. Ante ese escenario de incredulidad, por decir lo menos, el Estado Mexicano decide crear un órgano nuevo, desvinculado de los otros poderes de la Federación.

Finalmente, “la creación de los órganos constitucionalmente autónomos tampoco debe dar lugar a una especie de fuga de la política, es decir con el surgimiento de dichos órganos no se deben burlar los mecanismos tradicionales de mediación y de representación política. Los órganos constitucionalmente autónomos no pueden significar el traslado de facultades tradicionalmente asignadas a los poderes públicos tradicionales hacia organismos que funcionen sin los adecuados controles democráticos y de forma absolutamente diáfana. En ese sentido se tiene que buscar el diseño de un cuidadoso equilibrio entre el funcionamiento autónomo de los órganos constitucionales y su sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes entre otros.”¹⁵²

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son Órganos constitucionales autónomos: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, los tribunales agrarios, las universidades, y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento Constitucional correspondiente es el siguiente:

- Artículo 3, fracción VII. Las **universidades** y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de

¹⁵² Ob.cit. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, México, Abril 2002, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 379 y sgtes.

acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere

- El artículo 27 fracción XVIII, establece que Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos, y que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley **instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción**, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y

designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

- Artículo 28 quinto párrafo; El Estado tendrá un **banco central** que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.
- Artículo 41, fracción II; La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado **Instituto Federal Electoral**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
- Artículo 102, Apartado B, El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del

Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Cuarto párrafo: El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Es menester precisar que los entes con autonomía derivada de la Constitución no pertenecen a ninguno de los tres Poderes de la Federación, por lo que no debe confundirse la naturaleza de estos entes con aquellos organismos, que si bien pueden tener por disposición constitucional o legal una autonomía presupuestaria, técnica y/o de gestión, forman parte de alguno de los Poderes de la Federación, como ejemplo de éstos últimos: la entidad de fiscalización superior de la federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. la Constitución señala en su artículo 79 que la entidad de fiscalización tendrá 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 disponga la ley, también indica claramente que la entidad de fiscalización superior de la federación forma parte de la Cámara de Diputados. Por su parte la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en su artículo 33 que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Es fundamental señalar que en el presente capítulo solo se aborda el estudio de los entes autónomos siguientes: Banco de México, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos

V.2.- Elaboración de su Presupuesto

Banco de México

El Banco de México, a diferencia del resto de los entes con autonomía derivada de la Constitución y los Poderes Legislativo y Judicial no tiene un ramo autónomo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto significa que al día de hoy no opera con recursos provenientes de dicho presupuesto. Según lo dispuesto por el artículo 46 fracción XI de la Ley del Banco de México, la Junta de Gobierno está facultada para expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. Por su parte el artículo 51 fracción I de la Ley en comento dispone que el Banco de México enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, en enero de cada año, un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución correspondiente a dicho ejercicio. Lo anterior resulta congruente con las disposiciones preliminares de todos los Decretos de Presupuestos de Egresos que señalan que los entes públicos federales están sujetos a las disposiciones del propio presupuesto en lo que no se contrapongan a los ordenamientos legales que los rigen.

No obstante lo anterior, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deben establecer coordinación a efecto de que el presupuesto del Banco guarde congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo tanto, la SHCP no puede interferir a efecto de recortar o ajustar los gastos del Banco.

Instituto Federal Electoral

En el caso del Instituto Federal Electoral, corresponde a la Secretaría Ejecutiva, órgano central de carácter unipersonal, encargado de conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, el elaborar, con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Administración, el anteproyecto de Presupuesto de Egresos del órgano. Y corresponde al Consejo General del Instituto aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al Titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Corresponde a la Secretaría de Administración, unidad administrativa dependiente de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el realizar el proceso de concertación de los elementos y la estructura programática del proyecto de programa-presupuesto de la Comisión Nacional. (artículo 22 fracción VIII de su Reglamento Interior).

V.3.- Organización Administrativa

Banco de México

El artículo 4º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

El marco normativo del Banco, se compone por su Ley, la cual fue decretada por el Ejecutivo Federal el 15 de diciembre de 1993, y su Reglamento Interior, publicado el 30 de septiembre de 1994; el Banco es una persona de derecho público con carácter autónomo, que tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional y tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.

El ejercicio de las funciones y su administración estarán encomendados a una Junta de Gobierno (integrada por cinco miembros denominados subgobernadores, cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, durarán en su cargo ocho años) y a un Gobernador (nombrado por el Ejecutivo Federal de entre los miembros de la Junta de Gobierno, que durará en el cargo seis años) artículo 38 de su Ley.

Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador contará con 29 Direcciones Generales, quien podrá constituir comités consultivos integrados por servidores públicos del Banco. El Gobernador contará con las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas. La Dirección General de Administración Interna tendrá facultades para regular a las Direcciones de Administración, Contabilidad y de Seguridad, así como las Gerencias de Inmuebles e Informática (artículos 4, 6, 15 del Reglamento Interior del Banco)

Instituto Federal Electoral

El marco normativo fundamental, tratándose del Instituto Federal Electoral, se integra por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su Reglamento Interior, marco que determina la conformación y funcionamiento del Instituto, distinguiéndose y delimitándose claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivos; se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos. Son los encargados de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto.
- El Consejo General es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, se integra por un consejero Presidente y ocho consejeros Electorales. Entre sus atribuciones se encuentra el determinar los topes máximos de campaña, efectuar el cómputo total de las elecciones, aprobar el

proyecto de presupuesto. El Consejo General dispone de trece comisiones permanentes integradas por Consejeros Electorales exclusivamente:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Organización Electoral;
- Servicio Profesional Electoral;
- Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- Registro Federal de Electores
- Reglamentos
- Administración
- Informática
- Contraloría
- Comunicación Social
- Asuntos Internacionales

- Los Consejos Locales; son órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. Los Consejos Distritales se constituyen en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales
- Órganos Técnico-ejecutivos; se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas. Son órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que se encarga de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, es presidida por el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas; 300 juntas Distritales Ejecutivas
- Órganos de Vigilancia; se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones. Existen exclusivamente para efectos del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están

representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas) distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

- Contraloría Interna; se crea la existencia de una unidad técnica, cuyo titular es nombrado por el Consejero Presidente del Instituto, así mismo se crea una comisión de contraloría (de acuerdo a lo establecido en los artículos 7, 8, 9 10, 11, 12 y 13 del Reglamento Interior del IFE las comisiones contribuyen al desempeño de las atribuciones del Consejo y están obligadas a presentar al Consejo para su aprobación el programa anual de trabajo y el informe de actividades). A la Contraloría Interna le corresponde entre otras facultades (artículo 76 del Reglamento Interior del IFE) el verificar que las áreas que lo integran cumplan los criterios, objetivos y programas correspondientes; inspeccionar el ejercicio del gasto y administración del patrimonio del Instituto; aplicar y promover las acciones legales y administrativas que se deriven de los resultados de auditorías; informar al Consejo General y a la Comisión de Contraloría del avance en la ejecución del programa anual de auditoría; investigación y fincamiento de responsabilidades; registro, seguimiento y evaluación de la situación patrimonial

Comisión Nacional de Derechos Humanos

El 12 de agosto de 2003, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Consultivo de la misma emitieron el Reglamento de la misma, en cuyo Título III denominado “De la

Estructura Administrativa de la Comisión Nacional “, se establecen los órganos que la integran (artículos 17 al 72):

- La Presidencia, órgano ejecutivo que ejerce las funciones directivas y la representación legal; adscritas a las mismas se encuentran las visitadurías generales, las secretarías de administración, ejecutiva y técnica.
- El Consejo Consultivo, órgano colegiado al que le compete establecer los lineamientos generales de actuación y normas de carácter interno de la Comisión que no estén previstos en el Reglamento Interior de la misma. Sesionará ordinaria y extraordinariamente y tendrá una Secretaría Técnica.
- Visitadurías Generales; cinco Visitadores, quienes conocerán de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, y también tendrán a su cargo la tramitación de denuncias penales

V.4.-Administración de Recursos

V.4.1 Recursos Humanos

Banco de México

Corresponde a la Junta de Gobierno (artículo 46 fracción XVII) el “Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de

los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno.

Instituto Federal Electoral

En el caso del IFE compete a la Dirección Ejecutiva de Administración, órgano ejecutivo central, atento a lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Interior del IFE, el establecer las Políticas Generales, Criterios Técnicos y Lineamientos a que se sujetarán los programas de administración de recursos humanos.

Corresponde a la Junta General Ejecutiva del Instituto, el evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral y a la Dirección Ejecutiva del servicio profesional electoral el organizar, controlar y mantener permanentemente actualizado el archivo y la base de datos referente al personal del servicio profesional electoral (artículos 40 y 46 del Reglamento Interior del IFE).

La creación del Servicio Profesional Electoral (SPE) derivan del mandato constitucional introducido por la reforma política de 1989-90, que estableció la obligatoriedad a la autoridad electoral de organizar los comicios federales basado en un cuadro de funcionarios profesionales. A fin de cumplir dicho mandato, el Instituto cuenta con un marco normativo que regula y posibilita el quehacer institucional de la profesionalización: el Estatuto del SPE. Dicho marco, que se asienta en criterios de mérito e igualdad de oportunidades, así como en los consensos teóricos acerca de las funciones básicas, establece con precisión, transparencia y dentro de un enfoque integral los cinco procesos medulares de la profesionalización: incorporación, formación, evaluación del desempeño, promoción y sanción.

Se trata en todos los casos de mecanismos diferenciados que contribuyen a la profesionalización de los funcionarios. En el caso de la incorporación, porque mediante procedimientos abiertos y objetivos se recluta a los aspirantes con los mejores perfiles para la ocupación de los cargos vacantes; en el de la formación, porque a través de un programa inspirado en las teorías psico-pedagógicas de frontera, se perfilan funcionarios electorales con las competencias que requieren para el buen desarrollo de sus actividades; en el caso de la evaluación del desempeño, porque a través de la comunicación con antelación a los funcionarios de las expectativas institucionales sobre su desempeño y sus competencias, se garantiza la eficacia, la eficiencia y la congruencia con los principios rectores de la institución; en el caso de la promoción, porque la asignación de los ascensos, la titularidad, los reconocimientos y los estímulos especiales procede con apego a los méritos y al buen desempeño; y, finalmente, en el caso de la sanción, por los efectos de disuasión y corrección de las conductas alejadas del profesionalismo.

Para asegurar la administración eficiente e integral de los procesos del SPE, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral cuenta con una estructura orgánica dividida en dos direcciones de área, coordinadas por una Dirección Ejecutiva: la Dirección de Normatividad e Incorporación y la Dirección de Formación, Evaluación y Promoción. La primera se divide en tres subdirecciones: normatividad, encargada de los procedimientos administrativos; incorporación, responsable del reclutamiento y selección de los aspirantes, así como de la adscripción definitiva de ganadores; y políticas, programas y difusión, que tiene a su cargo la gestión de las políticas institucionales y la comunicación inter e intra institucional. Y la segunda, por su parte, se compone de tres subdirecciones: formación, que opera las áreas modulares y evalúa el

aprovechamiento de los funcionarios; evaluación del desempeño, encargada del diseño y aplicación del sistema para medir y certificar la acreditación o no del desempeño; y, finalmente, promoción, que administra el otorgamiento de titularidades, ascensos en rango e incentivos. Así, se asegura una coordinación central en la operación y, a la vez, una instancia responsable de cada proceso.

De conformidad a lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (artículos 1 al 11), dicho ordenamiento tiene por objeto:

I. Regular la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral;

II. Establecer derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones, y el procedimiento administrativo para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal del Instituto, y

III. Reglamentar lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que deben ser reguladas por este ordenamiento.

El Servicio Profesional Electoral tiene por objeto:

I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines;

II. Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;

III. Asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;

IV. Proveer al Instituto de personal calificado, y Otorgar certeza jurídica al personal del Instituto.

La operación del servicio se basa en lo siguiente:

El Servicio es un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción, ascenso e incentivos; y sanción. El Servicio se organizará y desarrollará a través de la Dirección Ejecutiva, de conformidad con las disposiciones del Código, del presente Estatuto y de los Acuerdos, lineamientos y demás disposiciones que emitan el Consejo y la Junta en el ámbito de su competencia.

La operación y el desarrollo del Servicio deberán basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Corresponde a la Secretaría de Administración, unidad administrativa dependiente de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el establecer las políticas de contratación y desarrollo laboral, así como supervisar su cumplimiento e implementar el servicio civil de carrera (artículo 22 fracción XVI de su Reglamento Interior).

El Consejo Consultivo de la Comisión, en sesión ordinaria del 8 de julio de 2003, aprobó las reglas con las que operará el servicio civil de carrera, el 22 de julio de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto íntegro del “Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, y entrará en vigor el 22 de agosto próximo. Con el sistema de Servicio Civil, se abre la posibilidad de que, además de la estabilidad en el empleo, el personal que forme parte de él, tenga la oportunidad de profesionalizarse a través de la capacitación, así como de ascender de puesto con sujeción a reglas claras y transparentes.

V.4.2 Recursos Financieros

Banco de México

Corresponde a la Junta de Gobierno (artículo 46 fracción XI) el “Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la colaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco...”.

Instituto Federal Electoral

Compete a la Dirección Ejecutiva de Administración, órgano ejecutivo central, atento a lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Interior del IFE, el establecer las Políticas Generales, Criterios Técnicos y Lineamientos a que se sujetarán los programas de recursos financieros, esta Dirección Ejecutiva un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto.

La Junta de Gobierno, emitió sus propias normas y criterios generales para la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de gasto corriente e inversión física que tienen por objeto regular las acciones relativas a la elaboración, integración, autorización, ejercicio y control del Presupuesto de Gasto Corriente e inversión física. Normas que entran en vigor a partir del 15 de julio de 2000.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Corresponde a la Secretaría de Administración, unidad administrativa dependiente de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión, las políticas, normas y criterios, lineamientos, sistemas y procedimientos generales y específicos para la administración de recursos financieros, efectuar informes financieros y contables, ejecutar y coordinar el ejercicio del gasto, elaborar la cuenta pública (artículo 22 fracciones III, IX, X de su Reglamento Interior).

V.4.3 Recursos Materiales

Si bien el artículo 1 de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público y de Obras y Servicios relacionados con los mismos establecen que “Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control”, también es cierto que los entes constitucionalmente autónomos establecen sus propias políticas y lineamientos en la materia.

Banco de México

Corresponde a la Junta de Gobierno (artículo 46 fracción XII) “Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza”.

La Junta de Gobierno del Banco de México emitió el 10 de octubre de 2000, sus propias Normas en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y servicios. En síntesis dichas Normas contemplan las figuras y procedimientos siguientes: un Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles que se encargará de resolver sobre la adjudicación de contratos como resultado de licitaciones públicas y de procedimientos a cuando menos tres personas, aprobar convenios modificatorios a contratos y en su caso rescisiones, se hará difusión de convocatorias, se establecen requisitos para acreditar solvencia, presentación, apertura de propuestas y fallo. Se contempla la posibilidad de realizar adjudicaciones directas en general bajo ciertos supuestos o por monto en cuyo caso podrán autorizarse por servidores públicos de cierto nivel o por el Comité, también se prevén contrataciones en situaciones de emergencia.

De igual manera el Banco de México emitió sus propias normas en materia inmobiliaria y de servicios relacionados con las mismas, las cuales, toda proporción guardada se asemejan a los principios básicos que establece la Ley de Obra Pública vigente en el ámbito del Ejecutivo Federal.

Instituto Federal Electoral

Como se ha venido indicando, en el caso del IFE compete a la Dirección Ejecutiva de Administración, órgano ejecutivo central, atento a lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Interior del IFE, el establecer las Políticas Generales, Criterios Técnicos y Lineamientos a que se sujetarán los programas de recursos materiales y servicios generales.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Corresponde a la Secretaría de Administración, unidad administrativa dependiente de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión, las políticas, normas y criterios, lineamientos, sistemas y procedimientos generales y específicos para la administración de recursos materiales, formular y ejecutar los programas anuales de obra pública, adquisiciones, mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles, realizar las adquisiciones, servicios y administrar los bienes (artículo 22 fracciones III, XI, XIII de su Reglamento Interior).

La Comisión emitió las Políticas complementarias en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se prevé la existencia de un Comité que conocerá, atenderá y resolverá casos relativos a los requerimientos de bienes y servicios, para los que se cuente con suficiencia presupuestal. En éstas políticas se contemplan las reglas de las convocatorias y bases, así como licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres personas con carácter de internacional, los criterios para evaluación de las propuestas.

V.5.- Instrumentos de control, supervisión y revisión de la gestión pública

V.5.1.- Órganos de Control Interno

Banco de México

Atento a lo establecido en el artículo 30 del Reglamento Interior del Banco, el Contralor tiene entre sus funciones, el recibir las quejas y denuncias que presente cualquier interesado conforme a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, recibir, tramitar y resolver inconformidades de los proveedores, contratistas y adquirentes sobre licitaciones, adjudicaciones y contratos, llevar el registro de los servidores públicos.

En atención a lo señalado en el numeral 46 fracción XIX de su Ley, compete a la Junta de Gobierno nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución, luego entonces a dicha Junta le corresponde el designar al Contralor

Se contempla la existencia de una Comisión de Responsabilidades (artículos 32 al 37 del Reglamento Interior del Banco) será presidida por el miembro de la Junta de Gobierno que participe en ella y contará con un Secretario. Le competará el conocimiento de los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones respectivas. La Comisión de Responsabilidades realizará la investigación que proceda. Tratándose de los tres primeros niveles jerárquicos en el Banco, una vez concluida

la averiguación se remitirá el expediente a la Junta de Gobierno para los efectos correspondientes.

Instituto Federal Electoral

Como ya mencionamos en el apartado de organización administrativa de este Capítulo como órgano de control interno se contempla la existencia de una Contraloría Interna como una unidad técnica cuyo titular es nombrado por el Consejero Presidente del Instituto, así mismo se crea una Comisión de Contraloría. A la Contraloría Interna le corresponde entre otras facultades (artículo 76 del Reglamento Interior del IFE) el verificar que las áreas que lo integran cumplan los criterios, objetivos y programas correspondientes; inspeccionar el ejercicio del gasto y administración del patrimonio del Instituto; aplicar y promover las acciones legales y administrativas que se deriven de los resultados de auditorías; informar al Consejo General y a la Comisión de Contraloría del avance en la ejecución del programa anual de auditoría; investigación¹⁵³ y fincamiento de responsabilidades; registro, seguimiento y evaluación de la situación patrimonial.

¹⁵³ En el caso del Instituto Federal Electoral, compete a la Contraloría Interna, atento a lo dispuesto en el artículo 76 de su Reglamento Interior el recibir, investigar, sustanciar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra los servidores públicos del Instituto, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las quejas y denuncias presentadas en contra del Consejero Presidente, Los Consejeros Electorales del Consejo General y el Secretario Ejecutivo del Instituto. También se exceptúan aquellas que se presenten en contra de los Consejeros Electorales Locales y Distritales; iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios a servidores públicos e imponer las sanciones que correspondan.

Con fecha 26 de noviembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la propuesta presentada por el Consejero Presidente del Consejo General para la formalización de la existencia de la unidad técnica de contraloría interna del Instituto Federal Electoral y por el que se crea una comisión del Consejo General para dar seguimiento a las actividades de dicha unidad técnica”*. En dicho Acuerdo se establece, entre otros aspectos: que es necesario que el Consejo General se encuentre permanentemente enterado de las actividades de la Contraloría Interna, razón por la cual, resulta pertinente se presenten informes periódicos de sus actividades al Consejo General, del mismo modo, es conveniente contar con una Comisión del propio Consejo superior que de seguimiento a las actividades de dicha unidad técnica; que el nombramiento del titular de la unidad técnica de Contraloría Interna será aprobado por mayoría de votos en el Consejo General a propuesta formulada por el Consejero Presidente, unidad que rendirá informes trimestrales y anuales de sus actividades al Consejo General; se crea la comisión de Contraloría del Consejo General para dar seguimiento a las actividades de la Contraloría; el titular de la Contraloría Interna fungirá como secretario técnico de la Comisión.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión contará con un órgano interno de control que estará a cargo de un titular designado por el Presidente de la Comisión Nacional y ejercerá las facultades y atribuciones a que hacen referencia la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y tendrá entre otras atribuciones las siguientes; vigilar que las erogaciones de la Comisión se ajusten al presupuesto autorizado y se ejerzan en términos de la normatividad aplicable,

realizar revisiones y auditorías, recibir, registrar y custodiar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, recibir e investigar quejas y denuncias, inconformidades en materia de adquisiciones, servicios y obra pública (artículos 37 y 38 de su Reglamento Interior).

V.5.3.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

V.5.3.1 - Responsabilidad Administrativa

Por lo que respecta a este rubro, el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que: “En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- ...
- II.- ...
- III.- ...
- IV.- ...
- V.- ...
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- ...
- VIII.- ... La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- ... El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

En esa tesitura, baste señalar que los procedimientos disciplinarios para el fincamiento de responsabilidades administrativas que substanciarán, en su caso, los entes autónomos que en esta

investigación se han mencionado, ya han sido previamente analizados en esta Tesis, principalmente en el Capítulo Segundo de esta Tesis, que es el correspondiente a los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo Federal, por lo que a fin de obviar repeticiones innecesarias, cualquier duda sobre este tema se recomienda al lector consultar el Capítulo antes referido.

No obstante lo anterior, cabe apuntar que la Ley del Banco de México dispone en su numeral 61 que la Ley Federal de Responsabilidades será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno, considerando que las infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo. La Comisión de Responsabilidades será integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídicas y de Contraloría del Banco.

V.5.3.2. - Responsabilidad Patrimonial

Como ya mencionamos en el Capítulo Segundo de este Trabajo de investigación, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los

bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Los principios básicos de esta ley ya fueron estudiados en el Capítulo relativo a los Instrumentos de Control en el Poder Ejecutivo, por lo que baste decir para los efectos de este apartado que entre los sujetos obligados por la misma ley se encuentran los organismos constitucionales autónomos, quienes deberán cubrir las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a su presupuesto.

V.5.3.3. - Responsabilidad Penal

En el ámbito de la Responsabilidad Penal de los servidores públicos, igualmente baste señalar que en el Capítulo Segundo de esta investigación ya fueron analizados los tipos penales en que pueden incurrir los servidores públicos, incluidos desde luego en dicho concepto a los que desempeñan un cargo o comisión en los órganos constitucionalmente autónomos.

El examen de la figura denominada declaración de procedencia de la acción penal que, en su caso, emita la Cámara de Diputados, desafiando a los altos funcionarios del Poder Judicial que gozan de fuero constitucional, ha sido materia del apartado de Responsabilidad Penal del Capítulo Tercero de esta investigación, denominado “Los instrumentos de Control en el Poder Legislativo”. Baste mencionar que entre los servidores públicos de alto rango que gozan de fuero constitucional, en los entes autónomos estudiados en este capítulo (IFE, BANCOMEX,CNDH), se encuentran: el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que al resto de los servidores públicos de alta

jerarquía no les aplica el procedimiento de declaración de procedencia en forma previa, como pre requisito para el ejercicio de la acción penal.

V.5.3.4. - Responsabilidad Política

Como ya hemos mencionado en el presente trabajo de investigación, por Juicio Político se entiende, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales. El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un Juez.

De los órganos constitucionalmente autónomos estudiados en este capítulo, solamente podrán ser sujetos de juicio político en el Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo. No obstante lo anterior, cabe apuntar que la Ley del Banco de México dispone en su numeral 61 fracción I que podrán ser sujetos de Juicio Político los integrantes de la Junta de Gobierno y el órgano competente para ello lo será una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta

de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídicas y de Contraloría del Banco

En el caso del Banco de México, la Ley Federal de Responsabilidades será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno, considerando que las infracciones cometidas por miembros de la misma o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo.

V.6.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

El artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, incluyendo los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Cabe mencionar que tanto la información que los entes autónomos deben poner a disposición del público (estructura orgánica, presupuesto, marco normativo, domicilio de las Unidades de Enlace, Directorio del personal, percepciones, etc.) así como los procedimientos para solicitud de información establecidos en son semejantes al establecido en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto es, se establece una Unidad de Enlace, un periodo determinado para obsequiar la respuesta y un recurso de revisión para

los interesados solicitantes que no encuentren satisfecha a cabalidad su solicitud de información.

Banco de México

Al respecto, la Comisión de Responsabilidades del Banco de México¹⁵⁴ con fundamento en lo dispuesto en los artículos 61 fracción I de la Ley del Banco de México, 32 a 37 de su Reglamento Interior, así como 1, 2, 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicó el 4 de junio de 2003, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se expiden las “Normas relativas a la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Existe una Unidad de Enlace conforme a lo dispuesto en el artículo 31 bis del Reglamento Interior del Banco, con las mismas actividades que corresponden en general a las Unidades de Enlace creadas a tal efecto en los Poderes de la Federación.

Instituto Federal Electoral

El 8 de junio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se aprueba el Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se establece que el Consejero General deberá aprobar la designación del servidor del Instituto que formará parte del Comité de Información, órgano que establecerá los criterios específicos y lineamientos en materia de información pública, siendo obligación de la Unidad de Enlace poner a disposición del público la información correspondiente.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión cuenta también con su propia Unidad de Enlace, en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyos principios de funcionamiento y criterios de clasificación de la información son los mismos que establece la Ley de la materia.

¹⁵⁴ Atento a lo señalado en el artículo 61 de la Ley del Banco de México, la Comisión de Responsabilidades es un órgano al que le corresponde la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CAPÍTULO SEXTO

LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

VI.1.- Evolución del Marco Legal

VI.2.- Organización Administrativa

VI. 3.- Planeación y elaboración del presupuesto

VI.4.- Administración de Recursos

VI.4.1 Recursos Humanos

VI.4.2 Recursos Financieros

VI.4.3 Recursos Materiales

VI.5.- Instrumentos de control.

VI.5.1.- Órganos de Control del Ejecutivo Federal en el Gobierno del Distrito Federal

VI.5.2.- Órgano de Control de la Asamblea Legislativa en el Gobierno del Distrito Federal.

VI.5.3.- Órgano de Control del Tribunal Superior de Justicia del Gobierno del Distrito Federal.

VI.5.4.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

VI.5.4.1 - Responsabilidad Administrativa

VI.5.4.2. - Responsabilidad Patrimonial

VI.5.4.3. - Responsabilidad Penal

VI.5.4.4. - Responsabilidad Política

VI.5.5.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

VI.1.- Evolución del Marco Legal

Hasta antes de la reforma de Estado¹⁵⁵ que llevó a la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la organización y funcionamiento del Gobierno de la Ciudad de México, así como la definición de las cinco bases sobre las cuales deberá formularse su Estatuto de Gobierno, el Distrito Federal era un Departamento Administrativo dirigido por un Regente, nombrado por el Ejecutivo Federal, esto es, el D.F. formaba parte de la Administración Pública Federal.

El artículo 122 de nuestra Carta Magna establece que:”Definida por el artículo 44 de este ordenamiento (Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General), la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.”

Atento a lo dispuesto en el referido artículo 122 constitucional, son autoridades locales del Distrito Federal:

¹⁵⁵ DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, en cuyo régimen TRANSITORIO, Artículo Quinto se indicó que el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000

- La Asamblea Legislativa (que se integra con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional).

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (que tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta) y,

- El Tribunal Superior de Justicia (el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal).

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A.- Corresponde al Congreso de la Unión:

- I.** Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

- II.** Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

- III.** Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;
- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;
- III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;
- IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
 - a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

- c). Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del

- mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;
- d)** Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - e)** Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
 - f)** Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;
 - g)** Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
 - h)** Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
 - i)** Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:
 - a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

- I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

- II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros

restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

- III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;
- IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;
- V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;
- VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las

controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D.- El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E.- En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F.- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio

ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H.- Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

VI.2.- Organización Administrativa

En este apartado nos ocuparemos del estudio de las bases generales sobre las cuales se conforma la estructura organizacional del Gobierno de la Ciudad de México (incluyendo las tres autoridades de gobierno que son: la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal – integrada por órganos centrales, desconcentrados y paraestatales –, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), por lo que procederemos a analizar las diferentes disposiciones que respecto a la organización administrativa en el Gobierno del Distrito Federal se establecen en el artículo 122 constitucional y legislación secundaria.

La BASE PRIMERA, se ocupa de establecer las facultades que, en el Estatuto de Gobierno del D.F., tendrá la Asamblea Legislativa, entre dichas facultades se encuentra, en el inciso f) de la fracción V, la relativa a “Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.”

La BASE SEGUNDA, inciso d) establece como facultades del Jefe de Gobierno sobre este tema el: “Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;”

La BASE TERCERA, establece que el Estatuto de Gobierno deberá establecer, en cuanto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal: “los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;” y “Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.” Y que “Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.”

La BASE CUARTA, establece la existencia de un Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común.

La BASE QUINTA, dispone la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal, que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno y, que se crearan comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública

El Estatuto de Gobierno fue publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994, y de conformidad a lo dispuesto en su artículo 8, las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la organización de la función administrativa en el Distrito Federal, los artículos 9, 10, 14, 27, 28, 67, 70, 87,91,93,97,98,99,100, 104, 105, 106, 109, 112, 115, 117 del Estatuto ordenan lo siguiente :

Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su Ley Orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.

El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

La justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

La titularidad del Ejecutivo se depositará en un Jefe de Gobierno con las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida

- la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;
- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
 - IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
 - V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;
 - VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la Ley;
 - VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;
 - VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
 - IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
 - X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;
 - XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;
 - XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

- XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;
- XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;
- XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la cuenta pública;
- XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal;
- XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;
- XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;
- XX. Ejercer las funciones de dirección en los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:
 - a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;
 - b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;
 - c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y

- remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
- d) La creación de establecimientos de formación policial; y
- e) Las demás que determinen las leyes.
- XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;
- XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;
- XXIV. Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;
- XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;
- XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;
- XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto de que asuma las siguientes funciones:
- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;
- XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial,

o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

- XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Así mismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;
- XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y
- XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Adicionalmente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto, podrá:

- I. Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior; y
- II. Suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior.

Respecto a la remoción del cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, esta podrá tener lugar por la Cámara de Senadores, o

en sus recesos por la comisión permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la comisión permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.

Las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus Órganos son las siguientes:

La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal

Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos, integran la Administración Pública Paraestatal.

Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos serán aquellos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la Ley Orgánica que regule la Administración Pública del Distrito Federal.

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

- I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;
- II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y
- III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno.

La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación, así como de nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad.

La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, se le denominarán genéricamente Delegaciones. Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años. Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades

sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

La legislación secundaria que se ocupa de regular la organización administrativa de la Ciudad de México es la Ley Orgánica correspondiente, publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el martes 29 de diciembre de 1998, cuyo objeto es distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno, fijando las directrices siguientes: (artículos 2, 3, 6, 7, 15, 19, 27, 30, 33, 34, 40, 42, 43, 44, 50, 53, 56, 58, 66, 67, 68, 72, 73, 74).

La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal. Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente

subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación, estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Servicio Público es la actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Respecto a la organización administrativa Central, el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;

- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal, y
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.

El Jefe de Gobierno podrá constituir comisiones interdependenciales para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias dependencias. Los acuerdos de creación serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a juicio del Jefe de Gobierno, se integrarán a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Jefe de Gobierno.

Respecto a la organización administrativa Descentralizada, el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del propio Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa, y se regula su operación bajo los principios siguientes:

Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de

cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los Fideicomisos Públicos son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden. Las delegaciones únicamente podrán participar en fideicomisos públicos previa autorización del Jefe de Gobierno, y en estos la Secretaría de Finanzas también fungirá como fideicomitente único. y en estos la Secretaria de Finanzas también fungirá como fideicomitente único.

El órgano de gobierno de las entidades estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El director general será designado por el Jefe de Gobierno o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en la persona que

reúna los requisitos que establece el artículo 103 del Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno, por conducto de la secretaría coordinadora de sector, nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública del Distrito Federal centralizada, se deberá reservar al Jefe de Gobierno la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Las entidades paraestatales del Distrito Federal para su desarrollo y operación, deberán sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados. Dentro de estas directrices y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos, que en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación, se establezcan en el Reglamento correspondiente, formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Las entidades paraestatales formularán sus presupuestos a partir de sus programas anuales y se sujetarán a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente.

El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Contraloría General del Distrito Federal, quienes evaluarán el desempeño general y por funciones de las entidades. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias

básicas sean conducidas. Deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados; y vigilarán las medidas correctivas que fueren necesarias.

Cabe mencionar que el artículo 7 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala que las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de la misma.

Por lo que respecta a la organización de la función legislativa en la Ciudad de México, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los artículos 37, 39, 42, 43, 46 y 50 del Estatuto de Gobierno ordenan lo siguiente:

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro Nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determina la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar, un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

La Asamblea Legislativa tiene facultades diversas facultades que pueden agruparse metodológicamente en tres clases, a saber, para regular su estructura funcionamiento interno (fracciones I, III), de planeación (fracción V), las presupuestarias (fracciones II, IV, IX) de expedición de leyes (fracciones VI, VII, X), para iniciar leyes o decretos (fracción VIII), legislativas (XI, XII, XIII y XIV), regular servicios públicos (fracciones XV y XVI) revisoras (fracciones XVII, XVIII, XIX, XX, XXIX), relacionadas con el nombramiento y remoción de servidores públicos de alta jerarquía (fracciones XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII), interinstitucionales (fracción XXV)

I. Expedir su Ley Orgánica que regulara su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles

incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios, o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

V. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

VI. Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la Función Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

VII. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;

VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;

XI. Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamiento; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- b. El Servidor Público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
- c. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
- d. El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;

XIX. Revisar la cuenta pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables.

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;

XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

XXII. Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;

XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;

XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

XXV. Comunicarse con los otros órganos Locales de Gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de

trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad;

XXVII. Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

XXVIII. Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales;

XXIX. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones, y

XXX. Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.

Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habrá una comisión de gobierno integrada de manera plural, en los términos de su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno

de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha comisión. Esta se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio.

Por lo que respecta a la organización de la función judicial en el Distrito Federal, los artículos 76, 77 y 83 del Estatuto de Gobierno ordenan lo siguiente:

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, establezca la ley orgánica respectiva.

VI. 3.- Planeación, elaboración y ejercicio del presupuesto

En este apartado analizaremos las diferentes disposiciones que respecto a la planeación, elaboración y ejercicio del presupuesto en el Gobierno del D.F. se establecen en el artículo 122 constitucional y legislación secundaria:

A nivel Constitucional

Como expusimos en el apartado anterior de este capítulo, la BASE PRIMERA, del *artículo 122 constitucional* se ocupa de establecer las facultades que, en el Estatuto de Gobierno del D.F., tendrá la Asamblea Legislativa, entre dichas facultades se encuentra, en los incisos b) y e) de la fracción V las relativas a:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

- Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

- La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30

de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

- La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.”
- Corresponderá a la Asamblea Legislativa expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal

Legislación Secundaria

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que:

- Dentro de las obligaciones del Jefe de Gobierno se encuentran las relativas a Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; (artículo 67 fracción XVI)
- La Asamblea Legislativa tiene facultades para :(artículo 42)

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal,

III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal dispone:

Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los demás programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno. (artículo 6)

La Ley especial en el ámbito de aplicación del Gobierno del Distrito Federal, es la Ley de Planeación del Desarrollo, publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000, cuyas principales disposiciones (artículos 1, 4, 5,11,13,15 ,21, 25 , 51 y 54) establecen lo conducente, y que esencialmente consisten en:

Esta Ley tiene por objeto establecer:

- I. Los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo del Distrito Federal;
- II. Las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo;
- III. Las atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal en materia de planeación;

IV. Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación;

V. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación y con los gobiernos estatales y municipales, considerando además las orientadas a la consecución del desarrollo con perspectiva metropolitana; y

VI. Las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del gobierno del Distrito Federal contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, programas y programas delegacionales a que se refiere esta Ley.

Se crea un Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, cuyas facultades son:

I. Proyectar y coordinar las actividades de planeación del desarrollo del Distrito Federal;

II. Dictar las políticas y lineamientos generales en materia de planeación que deberán observar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, con el objeto de asegurar la continuidad y eficaz cumplimiento del Programa General, los programas y los programas delegacionales;

III. Elaborar el proyecto del Programa General, procurando su congruencia con la planeación del desarrollo nacional y metropolitano;

V. Determinar los programas que se deriven de los aspectos prioritarios para el desarrollo de la entidad;

VI. Revisar y emitir opinión sobre el proyecto del Programa Operativo de la Administración Pública;

VII. Analizar y emitir opinión sobre los programas de inversión contenidos en los anteproyectos de Presupuestos de Egresos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Local;

VIII. Vigilar el seguimiento y ejecución del Programa General, así como su seguimiento y ejecución del Programa General, considerando las propuestas del Consejo de Planeación;

- X. Evaluar El cumplimiento de los objetivos y prioridades del Programa General y programas, en coordinación con las unidades responsables en esta materia y, en su caso, proponer las correcciones pertinentes;
- XI. Analizar las propuestas de coordinación con la federación, estados y municipios, que formule el Jefe de Gobierno en materia de planeación;
- XII. Elaborar diagnósticos, fijar prioridades y diseñar las estrategias que ordenen las acciones para la aplicación de los recursos;
- XIII. Concertar convenios en materia de planeación con organismos e institutos de investigación públicos o privados, así como con instituciones científicas o de educación superior;
- XIV. Apoyar técnicamente a las dependencias, entidades y órganos político-administrativos que lo soliciten;
- XV. Recoger a través de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en la presente Ley, las propuestas, los puntos de vistas y opiniones de la ciudadanía sobre el Programa General, los programas y los programas delegacionales, y

Las autoridades que participarán en el proceso de planeación del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea;
- II. El Jefe de Gobierno;
- III. Los Jefes Delegacionales; y
- IV. Los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

El sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación. El Sistema se organizará a partir del Programa General, del cual se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales.

Las etapas del proceso de planeación son: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación, mediante la cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita. El Jefe de Gobierno deberá presentar el Programa General a la Asamblea, para su examen y opinión, a más tardar el día 5 de junio del año inmediato siguiente al de su toma de posesión. La asamblea emitirá su opinión a más tardar el 30 de septiembre del mismo año, para que el Jefe de Gobierno considere, en su caso, las observaciones que hubiere y publique el Programa General dentro de un plazo de 30 días.

VI.4.- Administración de Recursos

En este apartado analizaremos las diferentes disposiciones que respecto a la administración de recursos en el Gobierno del D.F. se establecen en el artículo 122 constitucional y legislación secundaria:

La BASE PRIMERA, del artículo 122 constitucional se ocupa de establecer las facultades que, en el Estatuto de Gobierno del D.F., tendrá la Asamblea Legislativa, entre dichas facultades se encuentra, en el inciso j), fracción V las relativas a: “ *adquisiciones y obra pública... uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;*”

El artículo 2, del Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México dispone que el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Por su parte, el artículo 47 de dicho Estatuto establece que las leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas a:

- I. *El servicio público de carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la Ciudad;*
- II. *La administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y demás bienes de que disponga el Gobierno del Distrito Federal, para satisfacer los objetivos públicos a los que estén destinados; y*
- III. *La observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se sujeta el servicio público.*

En el orden expuesto en el artículo 47 del Estatuto, procederemos al análisis de los instrumentos de control de la gestión pública en el Gobierno de la Ciudad de México.

VI.4.1 Recursos Humanos

Los artículos 7 y 86 del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal, ordenan que la Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, atendiendo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa, la cual se denomina, Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de junio de 2000, la cual guarda una gran similitud con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ordenamiento que ya analizamos en el Capítulo Segundo de esta Investigación, por ello solo destacamos los que consideramos las principales bases de dicha Ley, contenidas en los artículos 1, 2, 3, 5, 16, 31, 59.

- El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal que señala la presente Ley; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas

y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Distrito Federal.

- Esta Ley es de aplicación obligatoria para la Administración Pública Central y Desconcentrada del Distrito Federal. Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal contarán con sistemas propios de Servicio Público de Carrera.
- Se prevé la existencia de Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado (son las instancias encargadas de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal) y, un Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (el cual es la instancia deliberativa, normativa y resolutive de la Administración Pública, en materia de Servicio Público de Carrera)
- Son Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal,

aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente Ley y, ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

- I. Director de Área y homólogos;
- II. Subdirector de Área y homólogos;
- III. Jefe de Unidad Departamental y homólogos, y
- IV. Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto.

- El proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases:
 - I. Reclutamiento;
 - II. Selección;
 - III. Emisión del dictamen, y
 - IV. Emisión del nombramiento.

- Los Servidores Públicos de Carrera gozarán de estabilidad y permanencia en la realización de sus funciones y tendrán todos los beneficios y obligaciones que señala esta Ley.

VI.4.2 Recursos Financieros

El artículo 67 del Estatuto de Gobierno establece entre las facultades del Jefe de Gobierno:

- XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos

y el Proyecto del Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

- XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;
- XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;
- XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la cuenta pública;

El artículo 93 de dicho Estatuto establece que el Distrito Federal participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal suscribirá con la Federación el convenio respectivo, en los términos de la legislación aplicable.

El Estatuto de Gobierno, precisa en sus numerales 46 y 112 que la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que en la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

Que las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables. Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal concede, en su artículo 30, las materias de competencia de la *Secretaría de Finanzas* al mencionar que le corresponde a dicha Unidad Administrativa el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- II. Elaborar el presupuesto de ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;

III. Formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto;

IV. Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;

V. Ordenar y practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables;

VI. Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan;

VII. Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;

VIII. Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;

IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

X. Formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal;

XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los

acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;

XII. Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;

XIII. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;

XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;

XV. Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal;

XVI. Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVII. Emitir opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

XIX. Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales;

XX. Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Así como en el apartado correspondiente a Recursos Financieros del Capítulo Segundo de esta Tesis, relativo a los “Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”, mencionamos como instrumentos de control presupuestario de los recursos financieros al Manual de Normas y el Clasificador por Objeto del Gasto, estos instrumentos tienen su propia existencia jurídica en el Gobierno de la Ciudad de México; analicemos su fundamento legal y su objetivo.

El Manual de Normas y Procedimientos para el ejercicio presupuestal de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene su fundamento en el artículo 34, fracción VII del Reglamento Interior de la de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que a la Subsecretaría de Egresos le corresponde la tarea de definir y mantener actualizada la normatividad relacionada con los procesos de programación, presupuestación, ejercicio, control, contabilidad y evaluación del gasto público.

La Secretaría de Finanzas emite el Clasificador por Objeto del Gasto a través del cual se clasifican presupuestariamente en diversas partidas los requerimientos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. Este ordenamiento identifica y clasifica los diversos bienes y servicios nacionales y extranjeros que la Administración Pública del Distrito Federal requiere para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en su Presupuesto de Egresos, y desempeñar sus actividades, tales como: servicios personales, arrendamiento de edificios, adquisición de escritorios, papelería y demás materiales necesarios para su operación, así como la compra de bienes inmuebles, pago de intereses, obras públicas, y otros.

VI.4.3 Recursos Materiales

Al respecto abordaremos en principio el tema relativo a la adquisición de bienes y contratación de servicios El artículo 115 del Estatuto ordena que corresponden a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la Ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a:

V. Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino. Tratándose del patrimonio inmobiliario destinado a las delegaciones, los Jefes Delegacionales deberán ser consultados cuando se trate de enajenar o adquirir inmuebles destinados al cumplimiento de sus funciones;

VII. Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables. El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación;

XI. En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos, y en general actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones, y

Previamente al análisis de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1998, es menester señalar que su estructura jurídica y procedimientos son muy similares al ordenamiento que en esta materia

aplica a nivel Federal que es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que ya fue estudiada en el Capítulo II de esta Investigación *“De los Instrumentos de Control de la Gestión Pública en el Poder Ejecutivo”*, concretamente en el apartado número II.V *“Administración de Recursos”*.

Por lo anterior, solo nos referiremos a aquellas disposiciones de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, que sean distintas a los principios generales de la Ley de Adquisiciones Federal.

Objeto (Artículo 1)

- La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Administración Pública del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones.

- No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren entre sí las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, tampoco los contratos que estos celebren con las dependencias, órganos

desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, con los de la administración pública de los estados de la Federación y con los municipios de cualquier estado; no obstante, dicho actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos con personalidad jurídica propia, que manejan de forma autónoma el presupuesto que les es designado a través del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, bajo su estricta responsabilidad, emitirán de conformidad con la presente Ley, las políticas, bases y lineamientos que en la materia les competan.

- (Artículo 4 tercer párrafo) Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles con cargo total o parcial a fondos federales, distintos a los previstos en el párrafo anterior y respecto de cuyos recursos se haya celebrado convenio con el Distrito Federal, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley

Federal en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

- (Artículo 5) El gasto de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, así como a lo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables.

*De la planeación, programación y presupuestación
(artículo 15)*

En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán sujetarse a:

- Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal, los programas sectoriales, institucionales, parciales, delegacionales y especiales de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, que les correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas operativos anuales.

- Los objetivos, metas, actividades institucionales y previsiones de recursos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal correspondiente.
- La planeación de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios tendrá como objetivo impulsar en forma preferente, en igualdad de circunstancias, a la micro, pequeña y mediana empresas como proveedores, arrendadores y prestadores de servicios y dentro de éstas, a las empresas locales.

De los Procedimientos de Adquisición (artículos 20, 22, 27 y 39)

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal establecerá un Comité de Autorizaciones de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios que se integrará con los titulares de la Oficialía Mayor, Contraloría, Secretaría de Finanzas, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Gobierno y Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y dos contralores ciudadanos que serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- A nivel Delegacional, el Jefe Delegacional establecerá un Comité Delegacional de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, el cual tendrá autonomía funcional respecto del Comité, que se integrará por un representante de cada una de las Direcciones Generales.
- El Comité establecerá en cada una de las Dependencias y Entidades, Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.
- El Comité y el Comité Delegacional podrán aprobar la creación de Subcomités Técnicos de especialidad para la atención de casos específicos, que estarán vinculados a los Comités respectivos.
- Las dependencias y entidades podrán establecer Subcomités Técnicos de Especialidad.
- Las entidades establecerán Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, por aprobación expresa de sus Órganos de Gobierno.
- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contratos, en materia de

adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, con las personas físicas o morales que se encuadren, entre otras circunstancias, sancionadas por la Secretaría de la Función Pública

Procedimiento de Contratación de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios

- a) Licitación pública
 - b) Por invitación restringida a cuando menos tres proveedores; y
 - c) Adjudicación directa.
- Existe la subasta en reversa en el procedimiento para la Adquisición, Arrendamiento o la contratación de Servicios por Licitación Pública, la cual se llevará a cabo conforme a lo siguiente: en la segunda etapa, de propuesta económica, en junta pública la convocante comunicará el resultado del dictamen, el cual deberá estar debidamente fundado y motivado, se señalarán detalladamente las propuestas que fueron desechadas y las que no resultaron aceptadas, indicándose, en su caso, las que hayan cumplido con la totalidad de los requisitos legales y administrativos, técnicos y económicos, así como el nombre del participante que ofertó las mejores condiciones y el precio más bajo por los bienes o

servicios objeto de la licitación, dando a conocer el importe respectivo.

- Se comunicará a los participantes que en ese mismo acto, podrán ofertar un precio más bajo por los bienes o servicios objeto de la licitación o invitación restringida, en beneficio del área convocante, con la finalidad de resultar adjudicados, respecto de la propuesta que originalmente haya resultado más benéfica para el área convocante, lo cual podrán efectuar, siempre y cuando, en el acto se encuentre presente la persona que cuente con poderes de representación de la persona física o moral licitante, lo que deberá ser acreditado en el mismo acto.

- Los participantes estarán en posibilidades de proponer precios más bajos en diversas ocasiones, mediante el formato que para tal efecto establezca la convocante en las bases licitatorias, hasta que no sea presentada una mejor propuesta por algún otro participante.

- Si como resultado de la evaluación a las propuestas a que se refiere el párrafo anterior, existieran dos o más propuestas en igualdad de precio, la convocante aplicará los siguientes criterios para el desempate:

- a) Se adjudicará al participante que hubiere ofrecido mejores condiciones en su propuesta, adicionales a las mismas establecidas en las bases, con relación a los bienes, arrendamientos o servicios a contratar;
- b) Se adjudicará proporcionalmente en partes iguales, a las propuestas que reúnan las mismas condiciones y en igualdad de precio.
- Una vez determinado el participante que haya ofertado el precio más bajo por los bienes o servicios requeridos, y como consecuencia haya resultado adjudicado, se levantará acta entregándose copia fotostática a cada uno de los asistentes y se notificará personalmente a los que no hubieren asistido.

De las Garantías

- Artículo 75 bis.- Las garantías de sostenimiento de la propuesta, la de cumplimiento de contrato y anticipo podrán presentarse mediante:
 - I. Fianza;
 - II. Cheque de caja;
 - III. Cheque certificado,
 - IV. Billeto de depósito,
 - V. Carta de crédito; y

De la Verificación

- Artículo 77.- La Secretaría de Finanzas, la Contraloría y la Oficialía mayor, en el ejercicio de sus respectivas facultades, podrán verificar, en cualquier tiempo, que las Adquisiciones, los Arrendamientos, y la prestación de los Servicios contratados, se realicen estrictamente conforme a lo establecido en esta Ley y en otras disposiciones aplicables, así como en los programas y presupuestos autorizados.

Respecto al tema de obra pública y servicios en la administración de Recursos Materiales en el Gobierno de la Ciudad habremos de apuntar lo siguiente:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal dispone en su artículo 27 que a la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del sistema de transporte colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, normar y controlar la prestación de los servicios públicos de su competencia, así como la planeación y ejecución de obras y servicios públicos de impacto en más de una demarcación territorial o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables;

II. Vigilar y evaluar la contratación, ejecución y liquidación de las obras y servicios de su competencia, conforme a las leyes aplicables;

III. Expedir, en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deberán sujetarse los concursos para la ejecución de obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre;

IV. Construir, mantener y operar, en su caso, directamente o por adjudicación a particulares, las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbanos y que no sean competencia de otra Secretaría o de las Delegaciones;

V. Dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal;

VI. Diseñar, normar y en su caso, ejecutar, conforme a la presente Ley y otras disposiciones aplicables, las políticas de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de prestación de los servicios públicos de su competencia;

VII. Conformar con el servidor público correspondiente de la Delegación una comisión encargada de formular, coordinar y operar los programas de obras de construcción, conservación y mantenimiento de la red hidráulica, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal;

VIII. Supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado;

IX. Prestar el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;

X. Llevar a cabo los estudios técnicos e investigaciones de ingeniería para mantener actualizadas las normas aplicables a las construcciones en el Distrito Federal, y

XI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

El comentario vertido con anterioridad respecto al análisis de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal resulta válido, en el sentido de que la estructura jurídica y procedimientos de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de marzo de 2003, son muy similares al ordenamiento que en esta materia aplica a nivel Federal que es la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, razón por la cual igualmente, solo nos referiremos a aquellas disposiciones de la Ley Obras Públicas para el Distrito Federal, que sean distintas a los principios generales de la Ley de Obras a nivel Federal.

Objeto (artículo 1)

- La presente Ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto normar las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de la obra pública y de los servicios relacionados con ésta, que realicen las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal emitirá las Políticas Administrativas, Bases y Lineamientos para las materias que se refiere esta Ley y su Reglamento, así como los acuerdos que se referirán a la creación del Comité Central de Obras del Distrito Federal, los subcomités de obras de las áreas del sector obras, sus funciones, responsabilidades e integración de sus elementos.

- I.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal establecerá un Comité Central de Obras que se integrará con representantes de cada una de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y dos ciudadanos que serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- Las delegaciones establecerán un Comité Delegacional de Obras el cual tendrá autonomía funcional respecto del Comité Central, que se integrará con un representante de cada uno de las delegaciones, y dos ciudadanos propuestos por los Titulares de las Delegaciones, quienes deberán ser ratificados por el Jefe de Gobierno. Tratándose de obras públicas a realizarse en dos o más delegaciones, corresponderá conocer y resolver al Comité Central.

- Las entidades establecerán Comités de Obras Públicas, por aprobación expresa de sus órganos

de gobierno, cuya integración y funcionamiento quedaran sujetos a lo dispuesto en esta Ley y su Reglamento, debiendo considerar en su integración a dos ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno.

- En auxilio de sus funciones los Comités establecerán Subcomités en cada una de las Dependencias y Delegaciones, que contarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, con las atribuciones señaladas en esta Ley y su Reglamento para los Comités y sin perjuicio del ejercicio directo; excepto en el aspecto técnico y normativo, que se encuentra reservado exclusivamente para el Comité Central.

Concepto de Servicios relacionados con la Obra Pública

- I.-Estudios Previos.- Investigaciones generales y de experimentación.
- II.-Estudios Técnicos.- Trabajos de investigación específica.
- III.-Proyectos.- Planeación y Diseños de ingeniería civil, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería
- IV.-Supervisión de Obras.- Revisión de planos, especificaciones y procedimientos de construcción; coordinación y dirección de obras
- V.-Coordinación de Supervisión.- Actividades consistentes en el establecimiento de criterios,

procedimientos y normas de operación con el fin de lograr la concurrencia armónica de todos los elementos que participan en la ejecución de proyectos, obras y otros trabajos objeto de los contratos;

- VI.-Gerencia de Obra.- Trabajos con un enfoque integrador.
- VII.-Supervisión de estudios y proyectos.- verificación del cumplimiento de programas propuestos por los contratistas, control de calidad de ejecución de los trabajos.
- VIII.-Administración de Obras.- Los trabajos relativos a la Administración de Obras, incluyendo los de registro, seguimiento y control, coordinación y dirección de obras.
- IX.-Consultorías.- Los dictámenes, tercerías, opiniones profesionales y auditorías que podrán ser requeridas en cualquier etapa de la obra pública.
- Proyecto Integral: Las acciones que comprenden el desarrollo de un trabajo, incluyendo investigaciones previas, estudios, diseño, elaboración del proyecto, la construcción hasta su terminación total, capacitación, pruebas e inicio de operación del bien construido, incluyendo, cuando se requiera, transferencia de tecnología.

De la Planeación, Programación y Presupuestación (artículos 5, 14, 16)

- Estará sujeta a las disposiciones de esta Ley, la Obra Pública que se realice con cargo total a recursos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como las obras financiadas total o parcialmente con fondos federales, conforme a los convenios que se celebren con el ejecutivo federal, y distintos de los ingresos de coordinación fiscal, fondos de aportaciones federales y deuda pública.

- En la planeación de la obra pública, incluyendo las obras concesionadas cuando éstas han pasado a poder de la Administración Pública del Distrito Federal, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán sujetarse a los objetivos y prioridades de:
 - I. El Plan Nacional de Desarrollo;
 - II. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
 - III. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
 - IV. Los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, y
 - V. Otros planes y programas que señalen las disposiciones legales aplicables.

Procedimientos de Contratación (artículo 35)

- Quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere esta Ley, deberán garantizar:
- La seriedad de sus propuestas en los procedimientos de licitación;

Medios de Defensa (artículos 72 y 73)

- Cualquier concursante o contratista que se considere afectado por actos que deriven de la aplicación de la presente Ley, podrá presentar por escrito ante el órgano interno de control correspondiente de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, solicitud de aclaración respectiva, dentro de un término de tres días hábiles siguientes a partir de que se le haga de su conocimiento el acto por el que se considera afectado.
- El escrito de aclaración deberá ser valorado por el Órgano Interno de Control correspondiente y en un plazo de quince días hábiles determinará su admisión o improcedencia.

VI.5.- Instrumentos de control.

En este apartado analizaremos los principales ordenamientos cuyo objeto es establecer y regular los instrumentos de control, supervisión, evaluación y revisión de la gestión pública del Gobierno del D.F. Comencemos por el estudio a nivel Constitucional, artículo 122 constitucional, para posteriormente entrar a examinar la legislación secundaria.

La BASE PRIMERA, del artículo 122 constitucional se ocupa de establecer las facultades que, en el Estatuto de Gobierno del D.F., tendrá la Asamblea Legislativa, entre dichas facultades se encuentra, en el inciso c) fracción V la relativa a *“Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;”*

La BASE CUARTA, fracción II establece que: *“La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un*

Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.”

La BASE QUINTA inciso F, establece que: *”La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”*

VI.5.1.- Órganos de Control del Ejecutivo Federal en el Gobierno del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal establece en su artículo 34 las facultades del órgano administrativo al que le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, se denomina *Contraloría General del Distrito Federal* y cuenta específicamente con las atribuciones siguientes:

- I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización;

II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

IV. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;

V. Coordinar a las Contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación;

VI. Determinar los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno a que se refiere la fracción anterior, y designar a sus titulares y demás servidores públicos que los integren;

VII. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente;

VIII. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como realizar a las mismas, las

auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

IX. Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;

X. Planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública;

XI. Realizar, dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto;

XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino,

afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

XIII. Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes;

XIV. Fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes;

XV. Verificar que se efectúen en los términos establecidos, la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal;

XVI. Opinar, previamente a su expedición, sobre, la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;

XVII. Normar, controlar y contratar los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización;

XVIII. Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales;

XIX. Aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;

XX. Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones;

XXI. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

XXII. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

XXIII. Informar semestralmente al Jefe de Gobierno (sic) Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones;

XXIV. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, y celebrar

convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las entidades federativas;

XXV. Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

XXVI. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XXVII. Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine;

XXVIII. Intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, proceder al fincamiento de la responsabilidad administrativa que proceda;

XXIX. Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables;

XXX. A través del Órgano de Control Interno de la Contraloría General, vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría General, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y, hacer al efecto, las denuncias a que hubiese lugar;

XXXI. Establecer, en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de eficientar los recursos y transparentar el manejo de los mismos;

XXXII. Intervenir directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, y éstos se encuentren relacionados con la facultades que tiene encomendadas, pudiendo delegar tal atribución, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, y

XXXIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal establece en su artículo 74, señala que *“Los órganos internos de control de las entidades paraestatales estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente a la Contraloría General, y tendrán a su cargo las actividades relativas al control y evaluación de la gestión pública de la entidad, conforme al Reglamento correspondiente y a los lineamientos que emita la Contraloría General del Distrito Federal.”*

VI.5.2.- Órganos de Control de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal.

Al respecto estudiaremos las atribuciones de dichos órganos; Contaduría Mayor de Hacienda y Comisión de Vigilancia.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno dispone en sus numerales 25 y 43, lo siguiente: *“La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa; La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley; La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio”.*

Para profundizar en el estudio sobre la revisión de la Cuenta Pública, describiremos sucintamente el mecanismo que al efecto

establece la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999.*

Como ya dijimos, la Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa.

La Contaduría remitirá a la Asamblea por conducto de la Comisión de Vigilancia el resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, de las auditorías practicadas, y en su caso, de las irregularidades administrativas, deficiencias o hallazgos producto de las mismas.

Atento a lo dispuesto en el artículo 8 de la citada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, corresponde a la misma el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Revisar la Cuenta Pública;
- II. Verificar si, una vez que ha sido presentada la Cuenta Pública, los sujetos de fiscalización:
 - a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Estatuto de Gobierno, al Código, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; si cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
 - b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y
 - e) Aplicaron los recursos, conforme a la periodicidad y formas establecidas por la Ley.
- III.** Establecer las normas, sistemas, métodos y procedimientos para la revisión de la Cuenta Pública;
- IV.** Verificar que la Cuenta Pública sea presentada de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados que resulten aplicables al Sector Público;
- V.** Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, métodos y procedimientos de contabilidad, congruentes con las normas de auditoría; de registro contable de los libros y documentos, justificativos o comprobatorios, del ingreso y del gasto público; así como de los registros programáticos y de presupuesto;
- VI.** Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y de auditoría;
- VII.** Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Emitir opinión sobre el informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 20 días siguientes a su presentación y entrega a la Contaduría;
- VIII.** Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías; solicitar informes; revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia;
- IX.** Conforme a lo dispuesto en la fracción precedente, realizar la inspección de obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los sujetos de fiscalización, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente, y si éstos aplicaron eficientemente los recursos para el cumplimiento de sus programas y subprogramas aprobados;
- X.** Requerir a los auditores externos de los sujetos de fiscalización, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones, que en su caso, se estimen pertinentes;

XI. Establecer la coordinación con los sujetos de fiscalización para la estricta observancia y aplicación de las normas, sistemas, métodos, procedimientos de contabilidad y de archivo integral; así como de los documentos relativos al ingreso y el gasto público. También, considerar todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea del Programa General de Auditorías y las revisiones especiales que se estimen procedentes por mandato expreso del Pleno a través de la Comisión.

a. Los convenios y mecanismos de coordinación descritos en el párrafo anterior deberán prever los criterios generales y específicos del programa de trabajo que realiza la Contraloría General del Distrito Federal.

b. La Contaduría y la Contraloría harán un intercambio de sus respectivos programas de auditorías, aprobados, a efecto de que oportunamente se establezcan en términos de ley los plazos para el desahogo o solventación de observaciones y recomendaciones por cada auditoría concluida con el objeto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos. Con ello se estará en posibilidad de recibir, analizar y dar seguimiento institucional de las respuestas producidas por los sujetos de fiscalización en el ámbito de su competencia.

Para la implantación de su Programa Anual de Auditoría, la Contaduría deberá tomar en consideración las auditorías realizadas, o que se encuentren desarrollando por la Contraloría correspondientes al ejercicio fiscal de la cuenta pública de que se trate, a efecto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos.

XII. Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

XIII. Emitir las recomendaciones, dictámenes técnicos y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas;

XIV. Verificar el otorgamiento de cauciones o garantías, de modo que éstas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de la presente Ley;

XV. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre la aplicación del Reglamento;

XVI. DEROGADA;

XVII. Llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Pública en revisión, cuando así lo ordene el pleno de la Asamblea, y

XVIII. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y las demás disposiciones que dicte la Asamblea.

La Contaduría se estructurará (artículo 10) con un Órgano Superior de Dirección que será la máxima autoridad; y Las Direcciones y demás Unidades Administrativas que determine el Reglamento de esta Ley.

Para ser Contralor es necesario satisfacer los siguientes requisitos: (artículo 11)

I. Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Poseer título y cédula profesional, de nivel licenciatura en las áreas económico-administrativas o derecho y contar con experiencia comprobada de cuando menos 5 años en el ejercicio de su profesión anteriores a su designación; preferentemente en las áreas que comprendan programación, presupuesto, auditoría, control y evaluación, en la administración pública federal, estatal o del Distrito Federal;

III. Ser ciudadano probo y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito intencional que amerite pena

privativa de libertad, ni haber sido destituido o inhabilitado de la función pública;

IV. Ser vecino del Distrito Federal, con residencia de cuando menos tres años;

V. No haber sido un año anterior al día de la elección, servidor en la Administración Pública y Órganos Autónomos del Distrito Federal;

VI. No haber sido candidato para cargo alguno de elección popular, un año anterior al día de la elección;

VII. No haber desempeñado un año anterior al día de la elección, cargos de Dirección en partido político alguno, a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal;

VIII. No haber sido ministro de culto religioso un año antes al día de la elección.

Las funciones de control y evaluación del desempeño de la Contaduría las ejercerá la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 18)

La Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de los sujetos de fiscalización bajo el control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente. La Cuenta Pública deberá presentarse a la Asamblea en forma impresa y en medios magnéticos que permitan el uso de la tecnología de la información y faciliten el procesamiento de datos. (Artículo 22)

Entre las más destacables facultades de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran (artículo 19)

- I. Recibir de la Comisión de Gobierno de la Asamblea, la Cuenta Pública;
- II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría para su revisión, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su conocimiento;
- III. Ordenar a la Contaduría, cuando lo determine el Pleno de la Asamblea, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, comprendidos en la Cuenta Pública en revisión; las auditorías deberán estar plenamente justificadas, considerando el monto a auditar y el impacto social;
- IV. Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea, antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el Informe Previo que rinda la Contaduría;
- V. Revisar y emitir opinión respecto al presupuesto anual de la Contaduría, y presentarlo a la Asamblea para su aprobación;
- VI. Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto anual y revisar los informes trimestrales y anual de la Contaduría;

La Contaduría practicará anualmente la revisión de la Cuenta Pública para lo cual elaborará y rendirá a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el informe previo correspondiente, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión. Dicho informe deberá contener: (artículo 29)

- a) El cumplimiento de los principios de contabilidad y demás disposiciones contenidas en el Código;
- b) Los resultados de la gestión financiera;

- c) La comprobación de que los sujetos de fiscalización, se ajustaron a los criterios señalados en el Código, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y en las demás disposiciones aplicables en la materia;
- d) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
- e) El análisis de las desviaciones presupuestales; y
- f) Las medidas preventivas o correctivas que se deban adoptar.

VI.5.3.- Órgano de Control del Tribunal Superior de Justicia del Gobierno del Distrito Federal

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el DOF el 7 de febrero de 1996, dispone en sus numerales (1, 195, 196, 197, 200, 201), que la Administración e Impartición de Justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos judiciales, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal será el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestal.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (CJDF), es un órgano del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los Juzgados y demás órganos

judiciales, en los términos que esta Ley establece. El CJDF se integra por siete consejeros y funcionará en Pleno, en Comisiones y unitariamente. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia también lo será del Consejo de la Judicatura.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal estará integrado además del propio Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, electos mediante insaculación entre Magistrados y Jueces ratificados; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y uno por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas y administrativas.

El CJDF contará por lo menos con dos Comisiones que serán:

- a) Comisión de Disciplina Judicial, y
- b) Comisión de Administración y Presupuesto.

Los Consejeros estarán sujetos a las mismas responsabilidades en el ejercicio de su función que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Recibirán los mismos emolumentos que los Magistrados del Tribunal. Los Consejeros no representan a quien los designa o de donde proviene, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad y durante su encargo sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Consejeros no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales del Distrito Federal. No podrán ser Consejeros las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y para el desarrollo de programas de soluciones alternativas de controversias. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, opinión sobre las propuestas de designación o de ratificación de funcionarios judiciales, así como la remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece esta ley.

El CJDF tiene entre sus principales funciones:

- I. Emitir opinión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con motivo de las designaciones y ratificaciones de los magistrados;

- II. Designar a los jueces del Distrito Federal en los términos que señala esta Ley, así como adscribir a los Jueces y Magistrados.
- III. Resolver, por causa justificada, sobre la remoción de Jueces y Magistrados, por sí, o a solicitud del Pleno del Tribunal;
- IV. Vigilar que se cumplan las disposiciones que sobre la carrera judicial;
- V. Conocer y resolver las quejas que no sean de carácter jurisdiccional;
- VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, incluido el Consejo de la Judicatura, dando prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia;
El presupuesto se deberá remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que se incorpore, en capítulo por separado y en los mismos términos formulados por el Consejo de la Judicatura, al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que será sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- VII. Vigilar que se cumplan las disposiciones legales y administrativas relacionadas con sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Realizar visitas administrativas;
- VIII. Nombrar entre otros funcionarios al Oficial Mayor; al Contralor General; al Visitador General; a los Visitadores Judiciales; al Director Jurídico;

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en su Título Undécimo, denominado “De la Visitaduría Judicial”, artículos 203 y subsecuentes, refiere que la Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual estará bajo la responsabilidad de la Comisión de Disciplina Judicial, es competente para verificar el funcionamiento de las Salas y de los Juzgados incluyendo los de Paz y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Consejo. Contará con un titular que se denomina Visitador General, así como con visitadores judiciales que dependerán de él.

EL 28 de enero de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo General número 19-58/2004 que establece el funcionamiento de la Visitaduría Judicial del CJDFI, cuyo Visitador General tendrá, conforme al artículo 4 de la citada Ley, las siguientes atribuciones y obligaciones:

- I. Planear, programar, coordinar e implementar la práctica de las visitas ordinarias de inspección;
- II. Emitir una opinión técnica, a través de proyectos, en los que se consideren y fundamenten las probables sanciones administrativas o medidas correctivas a que haya lugar, derivadas de infracciones detectadas durante las visitas realizadas a los órganos jurisdiccionales; dichos proyectos se remitirán a la Comisión de Disciplina para que la Comisión determine lo procedente;

Los Visitadores tendrán el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, debiendo ser nombrados por éste en el número que acuerde, en los términos de esta Ley. Los Visitadores deberán realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, o extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión de Disciplina Judicial, con la finalidad de supervisar su funcionamiento de conformidad con las disposiciones generales que emita el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en esta materia.

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Administración de Justicia son igualmente objeto de regulación por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (LOTSJDF), (artículo 210), de tal manera que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Visitador General, los Visitadores Judiciales, así como todos los servidores públicos de la administración de justicia, son responsables de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determinen la presente Ley, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables.

El órgano encargado de sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones por faltas de los servidores públicos de la administración de justicia del fuero común en el Distrito Federal, es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; por conducto de la Comisión de Disciplina Judicial, en primera instancia.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, por medio de la Comisión de Disciplina Judicial, deberá substanciar el expediente

relativo, solicitando un informe al servidor público denunciado, quien deberá rendirlo por escrito en un plazo no mayor de tres días hábiles, contados a partir de la notificación, en el que podrá ofrecer las pruebas que estime necesarias.

Tienen acción para denunciar la comisión de faltas de los servidores públicos de la administración de justicia del Distrito Federal, artículo 214 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

- I. Las partes en el juicio en que se cometieren;
- II. Las personas físicas o morales a quienes se les haya desconocido indebidamente la calidad de parte
- III. Los abogados de las partes en los casos de responsabilidades provenientes de hechos u omisiones cometidas en el juicio en que intervengan;
- IV. El Ministerio Público en los negocios en que intervenga;
- V. Los Jueces de lo Familiar en los negocios de su competencia o en aquellos relacionados directamente con los mismos o que afecten los intereses de los incapaces; y
- VI. Las organizaciones de profesionales en Derecho constituidas legalmente, por conducto de sus representantes legítimos, quienes lo harán a nombre de la organización de que se trate.

La Comisión de Disciplina Judicial deberá informar al Pleno del Consejo la resolución correspondiente.

Artículo 216 de la LOTSJDF, los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito

Federal, que incurran en la comisión de alguna o algunas de las faltas previstas por esta ley, serán sancionados con:

- I. Amonestación;
- II. Multa de diez a cien días de salario que el servidor de que se trate perciba;
- III. Suspensión temporal de cinco días a cinco meses, sin goce de sueldo; y
- IV. Separación del cargo.

Finalmente, “la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal Superior de Justicia, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.”¹⁵⁶

Su titular, el Contralor General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, será nombrado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a propuesta de su Presidente, durará en el cargo seis años sin posibilidad de reelección y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;
- II. Comprobar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de las

- disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;
- III. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- V. Establecer las sanciones correspondientes y dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para su correspondiente aplicación; y
- VI. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.”¹⁵⁷

VI.5.4.- Determinación de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos

Respecto a la determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones en el ámbito del Gobierno del Distrito Federal, habremos de distinguir entre:

¹⁵⁶ Artículo 242 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

VI.5.4.1 - Responsabilidad Administrativa

La legislación aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), no así la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos L.F.R.A.S.P. la cual no tiene ámbito de aplicación a nivel del Gobierno del Distrito Federal. La Estructura jurídica, los procedimientos aplicables y las sanciones previstas en la L.F.R.S.P. son muy similares a la ya estudiada L.F.R.A.S.P. en el Capítulo II de esta Tesis, denominado *“Los Instrumentos de Control de la Gestión Pública en el Poder Ejecutivo”*, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias no se realizan mayores comentarios, salvo precisar que el artículo 1 de la L.F.R.S.P. establece en su numeral 3 que las autoridades competentes para aplicar dicha Ley en el ámbito del Gobierno Federal son:

I Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;

VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, prevé la posibilidad de proponer el fincamiento de responsabilidades administrativas, penales y resarcitorias a los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública del Distrito Federal, o al

¹⁵⁷ Artículo 244 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito

patrimonio de los entes públicos y en general de los entes sujetos a control presupuestal de la Asamblea, así como a los servidores públicos de entes sujetos de fiscalización que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de las recomendaciones formuladas y remitidas por la Contaduría; y a los servidores públicos de la Contaduría, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten, (artículos 38, 39, 40, 41, 42, 44, 46, 47, 48) bajo el esquema que se analiza a continuación:

- La Contaduría es el Órgano facultado por la Asamblea para proponer a la autoridad competente en la materia, la sanción que corresponda al infractor en los términos de esta Ley, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código. Es competente la Contaduría para estimar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que lo haya ocasionado o generado, así como los accesorios que resulten aplicables de la Comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento, tomando como base para su actualización los valores y el porcentaje determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- Cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta, e integrará y remitirá el o los dictámenes técnicos correctivos, expedientes técnicos y pliegos de observaciones no solventadas correspondientes, a efecto de que:
 - I. Tratándose de faltas administrativas previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la Contraloría y los órganos internos de control de

los Órganos Autónomos, para que en el ámbito de su competencia, apliquen la sanción que corresponda; y

II. Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, para que esta inicie el procedimiento correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Código.

La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría de su cumplimiento.

- Las responsabilidades administrativas en que se incurra en los términos de esta Ley, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables.
- En el caso de responsabilidad penal, el procedimiento se iniciará por denuncia de:
 - I.** La Asamblea o la Comisión de Gobierno, en su caso, en contra de los servidores públicos que sean de elección popular que se encuentren en funciones durante el período para que fueron electos;
 - II.** La Contaduría, contra el o los servidores públicos que no sean de elección popular, que hayan ejecutado los actos o que incurran en las omisiones que den origen a la responsabilidad penal; y
 - III.** La Contaduría, contra los servidores públicos de elección popular o de designación, que hayan dejado de fungir como tales y que por la índole de sus funciones hayan causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública.
- Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos, conductas u omisiones que hayan producido daños y perjuicios en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal, al patrimonio de las entidades paraestatales, o al de los entes públicos sujetos de fiscalización previstos conforme al artículo 2, Fracción VIII de esta Ley, la Contaduría procederá de inmediato a:

- I. Incluir en el dictamen correspondiente una estimación de los daños y perjuicios causados, debiendo reunir todos los elementos de prueba y promover ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, el procedimiento en los términos del Código, y
- II. Dar aviso al Órgano de Control correspondiente a fin de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso imponga las sanciones correspondientes debiendo acompañar a la promoción el dictamen técnico y la documentación soporte del mismo.

Las responsabilidades resarcitorias que estime la Contaduría Mayor de Hacienda derivadas de esta ley y que promueva ante la Procuraduría Fiscal, tienen por objeto resarcir a la Hacienda Pública del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se le haya causado de acuerdo a lo dispuesto por el Código.

La Contaduría, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a los entes auditados los pliegos de observaciones, derivados de la fiscalización de la cuenta pública, en caso de no ser solventados, la Contaduría estimará en cantidad líquida los daños y perjuicios así como la presunta responsabilidad resarcitoria de los infractores, la cual promoverá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal a efecto de que proceda de acuerdo a lo establecido en el Código.

Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se harán efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código y demás legislación aplicable.

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Administración de Justicia son igualmente objeto de regulación por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (LOTSJDF, artículo 210) y quedan por ello sujetos a las sanciones que

determine dicha Ley y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VI.5.4.2. - Responsabilidad Patrimonial.

Como ya hemos venido mencionando, en los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto de este Trabajo de investigación, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Los principios básicos de esta ley ya fueron estudiados, sin embargo, resulta procedente precisar que son sujetos de la misma: el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público federal, antes que cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran

daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose como tal aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

La citada Ley señala en su artículo 27, inciso e) y último párrafo que “Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley.”

Hasta en tanto en Gobierno de la Ciudad de México no disponga de un ordenamiento o régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado, o haya firmado un convenio de coordinación para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, este tipo de obligaciones no serán exigibles por los gobernados a los servidores públicos.

Lo señalado en el párrafo anterior, sin soslayar que Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, prevé la posibilidad de proponer el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones

que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública del Distrito Federal, o al patrimonio de los entes públicos y en general de los entes sujetos a control presupuestal de la Asamblea (numerales 38 al 42, 44, 46, 47, 48).

VI.5.4.3.- Responsabilidad Penal

En el ámbito de la *Responsabilidad Penal de los servidores públicos*, la legislación aplicable la integran, por una parte, sustantivamente, el Código Penal para el Distrito Federal que, en términos de los artículos 7 y 8 se aplicará en el Distrito Federal por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio y, por los delitos cometidos en alguna entidad federativa, cuando: I.- Produzcan efectos dentro del territorio del Distrito Federal o II.- Sean permanentes o continuados y se sigan cometiendo en el territorio del Distrito Federal.

- Los tipos penales en el Código Penal del Distrito Federal son:¹⁵⁸
 - Ejercicio ilegal y abandono del servicio público
 - Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública
 - Coalición de servidores públicos
 - Uso ilegal de atribuciones y facultades
 - Intimidación

- Negación del servicio público
- Tráfico de Influencia
- Cohecho
- Peculado
- Concusión
- Enriquecimiento Ilícito
- Usurpación de funciones públicas

Y por otra parte, adjetivamente, el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal que regula diversos procedimientos en la materia, entre otros el de averiguación previa, el de preinstrucción, el de instrucción, el de primera y segunda instancia, el de ejecución.

En el punto número III. 5.4.3 denominado “Responsabilidad Penal” del Capítulo Tercero de esta Tesis, estudiamos el denominado procedimiento de declaración de procedencia o de protección constitucional, también denominado fuero constitucional, respecto del cual quedan protegidos en el ámbito del Distrito Federal, en el *Poder Legislativo* los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, en el *Poder Ejecutivo*: el Jefe de Gobierno del Distrito y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y, en el *Poder Judicial*: los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local.

¹⁵⁸ Esencialmente los mismos que contempla el Código Penal Federal, con cambio

VI.5.4.4. - Responsabilidad Política

Los procedimientos para aplicación de sanciones políticas a altos funcionarios, mediante la substanciación del Juicio Político, se abordaron en el Capítulo Tercero de esta Tesis, denominado “Los Instrumentos de Control en el Poder Legislativo”, destacando que en el ámbito del Gobierno del Distrito Federal podrán ser sujetos de juicio político los servidores públicos siguientes:

Poder Legislativo: los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.

Poder Ejecutivo: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Poder Judicial: los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Adicionalmente a las responsabilidades políticas que establece el Título Cuarto Constitucional, se ha de considerar también la establecida en la BASE QUINTA inciso F, del artículo 122 constitucional que dispone que: *“La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el*

orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”

Sin embargo ni dicha Base, ni la legislación secundaria definen cuales serían esas causas graves ni tampoco el proceso a seguirse para la substanciación de la solicitud de remoción.

VI.5.5.- Obligaciones de Transparencia de la Información.

Otro instrumento regulador y/o de control de la gestión pública en el Distrito Federal, lo es Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003. A continuación mostraremos las directrices bajo las cuales funciona este *Instrumento de control*, en el entendido de que el análisis detallado de este mecanismo a nivel del Ejecutivo Federal ya lo realizamos en el Capítulo II de esta Tesis, correspondiente a los instrumentos de control en el Poder Ejecutivo, por lo que en este apartado nos limitamos a exponer la estructura jurídica fundamental de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que es la siguiente:

- Su objeto es transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de todo Ente Público del Distrito Federal que ejerza gasto público. se entiende como ente público: a la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público (Artículos 1 y 4 fracción V)

- De conformidad con el principio de publicidad y la libertad de información, toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, toda la información de acceso público en poder o conocimiento de los Entes Públicos indicados en la presente Ley. La obligación de proporcionar información a quien la solicite, se extiende a todo organismo legalmente constituido o en creación, que sea destinatario de fondos públicos. (Artículo 38)

- El Consejo de Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, integrado por representantes de la sociedad civil y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos del Distrito Federal. (Artículo 57)

- La vigilancia y el control de la presente Ley corresponde: (Artículo 67.)
 - A la Contraloría General en el ámbito de la Administración Pública Local;
 - Al Consejo de la Judicatura en la competencia del órgano Judicial del Distrito Federal;
 - A la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el ámbito de su competencia; y
 - A los órganos de control interno de los órganos autónomos por ley; y
 - Al Consejo

CAPÍTULO SÉPTIMO

EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

VII.1. Mundo Antiguo

VII.2. Estados Unidos de Norteamérica

VII. 3. Chile, Brasil y Argentina

VII. 4. España y Francia

VII. 5. Reino Unido

VII. 6. Unión Europea

**VII.7. Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
Convenio para Combatir el Cohecho de Servidores
Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales
Internacionales de la Organización para la
Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

Introducción

Para el desarrollo de este capítulo, se utiliza como método de investigación el análisis a las principales características y rasgos de los instrumentos de control en países de América tales como Estados Unidos de Norteamérica, Chile, Brasil y Argentina, éstos dos últimos seleccionados por las coincidencias que comparten desde el punto de vista legal y socioeconómico con nuestro país, México, así como el bloque Europeo conformado por España y Francia por obedecer a sistemas cuya familia jurídica es neo romanista, el Reino Unido por su gran tradición y finalmente a esa gran alianza político económica que es la Comunidad Económica Europea.

VII.1.-Mundo Antiguo

El control al desarrollo de las actividades económicas y financieras de la administración pública no es un asunto novedoso, pues existen antecedentes históricos en diversos pueblos y épocas. Ya en los antiguos pueblos de Oriente, tenemos el Código de Manú, en la India, en el que se señalaba un procedimiento especial a observarse en las operaciones de recaudación e inversión de los recursos del Estado.

Disposiciones similares a las del Código de Manú imperaron en Egipto. En Persia, aunque en forma rudimentaria, la historia nos ha revelado una serie de normas destinadas a controlar la recaudación e inversión de los caudales.

En la estructura política de la ciudad de Atenas, todos cuantos desempeñaban un cargo público quedaban obligados a rendir cuentas en el momento de dejar sus puestos, y cualquier ciudadano podía acusarles

por su comportamiento en el desempeño de la magistratura. El consejo de los quintetos elegía de entre todos sus miembros a diez contadores para recibir las cuentas de las magistraturas y, además, otros diez para funciones también diversas aunque íntimamente relacionadas con dichas cuentas. Dicho organismo contralor de la hacienda, formado por diez funcionarios elegidos por el pueblo y denominados logistas, se reputaba como una carga pública.

En el pueblo griego existieron, además, los arcontes que ejercían funciones ejecutivas; las de carácter legislativo correspondían al Senado o Consejo de los Quintetos antes mencionado, y cuyo papel principal consistía en ser un órgano regulador de la asamblea del pueblo.

Los romanos fueron los primeros que distinguieron el patrimonio del Estado del correspondiente a los municipios y a la propiedad privada, caracterizándolo bajo el nombre de *Res Publicae*.

Durante la monarquía romana, la administración financiera estaba a cargo de dos cuestores, con el carácter de funcionarios ejecutivos, mientras que las funciones de fiscalización y contralor fueron asignadas a los censores.

La administración financiera de los municipios estaba controlada por la Curia o Senado Comunal, institución que tenía a su cargo la fiscalización de los actos de los magistrados y empleados que manejaban fondos públicos.

Durante la época de los gobiernos absolutistas y monárquicos, el patrimonio del Estado se confundía con el del soberano; por lo tanto, no se dieron órganos encargados de controlar el ramo financiero. Esto era conceptualmente imposible.

La monarquía feudal es el periodo en el cual más se evidencia la falta de una adecuada organización en materia de contraloría de la gestión de la hacienda, lo cual obedeció principalmente al carácter eminentemente patriarcal de la administración pública.

No es sino cuando el advenimiento de los regímenes de gobierno constitucional representativo cuando se da la organización financiera de los estados, y cuando las normas de contralor adquieren mayor significación. Es pues, una realidad, que el control de la hacienda pública está en función del desarrollo de la misma, el cual depende a su vez de la estructura social.

VII.2.-Estados Unidos de Norteamérica

La Constitución vigente en EUA data de 1787, se integra de siete artículos y XVII enmiendas o reformas. La última realizada en el año de 1992. Acorde a sus artículos 1, 2 y 4 Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñara su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo período. Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes, el Vicepresidente de los EUA será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate. Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en periodos fijos, una

remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.

En la Constitución de este país no encontramos ningún mecanismo de vigilancia hacia los servidores públicos. Efectivamente, la Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, no fija ningún organismo similar al tribunal de cuentas ni a las contralorías generales, como se establecen en otras de las Constituciones analizadas; no obstante, se hace referencia a ciertos principios generales de control a los cuales el gobierno debe sujetarse que se explican a continuación:

Así tenemos que en artículo 1º, sección 9, se dispone:

“El Congreso está facultado para contratar empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos, pero en la sección 9 de dicho artículo se establece que ninguna cantidad podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por la ley, y periódicamente deberá publicarse un estado de cuentas ordenado de los ingresos y gastos del tesoro.”

El artículo 2, cuarta sección dispone que: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”

Artículo 3, primera sección, “Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya

cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.

Por lo expuesto, atañe a la legislación secundaria establecer los principios de conducta ética. Al efectos la Norma de Ética de Conducta de los Empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos (NECEOEEU), mismo que se integra a su vez de a) orden ejecutiva 12674 (primera parte), y b) reglamentos de la parte 2635 del título 5 del Código de Reglamentos Federales.

Los empleados públicos de los Estados Unidos de Norteamérica, al igual que en los otros países analizados, deberán responder civil, penal y administrativamente por los delitos, faltas o hechos ilícitos en la administración de su cargo, siempre y cuando actúen de mala fe (secciones 2635.106 y 2635.107 de la NECEOEEU).

La norma de mérito establece los 14 principios generales que deben observar los empleados públicos

- 1) El servicio público exige lealtad a la legislación. Por este servicio un patrimonio de carácter público exige de los empleados la lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, por encima de las ganancias personales.
- 2) Intereses financieros. Los empleados públicos no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes, es decir estará impedido para conocer de los asuntos relacionados con su propio interés o de su cónyuge, hijos o socios, a excepción

de los casos señalados por las disposiciones legales (sección 2635.402 de las NECEOEEU).

- 3) Guardar la reserva del conocimiento de información con motivo de su cargo. Los empleados no deberán participar en transacciones financieras utilizando información del gobierno que no es pública, ni permitir interés particular (sección 2635.703 de las NECEOEEU).

- 4) Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones. Un empleado por razón de su cargo, no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial de, hacer negocios con, o llevar a cabo actividades reguladas por la agencia del empleado; o cuyos intereses puedan ser afectados substancialmente por el desempeño o no desempeño de los deberes del empleado, así como aceptar regalos de subalternos, esto último a excepción de los casos señalados en las disposiciones (subpartes b y c de las NECEOEEU).

- 5) No comprometer al gobierno. Sin autorización, los empleados no deben estar comprometidos ni hacer promesas de ningún tipo, dando a entender que comprometen al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

- 6) No sacar provecho por el cargo. El empleado no debe aprovechar su cargo público para obtener ganancias particulares (sección 2635.702 de las NECEOEEU).

- 7) Imparcialidad en sus actividades. Los empleados deben actuar imparcialmente y no dar Tratamiento preferencial a ninguna organización privada ni a individuo alguno (sección 2635.502 de las NECEOEEU).

- 8) Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos. Los empleados deben proteger y conservar la propiedad federal, y no deben usarla para actividades que no sean autorizadas (sección 2635.704 de las NECEOEEU).

- 9) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los empleados no deben llevar a cabo trabajos o actividades fuera de su empleo, incluso buscar o negociar empleos que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales (sección 2635.502, subparte f, y 2635.802, de las NECEOEEU).

- 10) Denunciar por escrito cualquier falta de que tenga conocimiento. Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso y corrupción de que tengan conocimiento.

- 11) Cumplimiento de sus obligaciones. Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos, incluso todas sus obligaciones financieras justas, especialmente las que las leyes les impone, como impuestos federales, estatales o locales (sección 2635.801 y 2635.809 de las NECEOEEU).

- 12) Igualdad de oportunidades. Los empleados deben adherirse a todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos estadounidenses, sea cual fuere su raza, color, religión, sexo, origen nacional, edad o impedimento.

- 13) Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta. Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que aparente estar violando las leyes o las normas de ética que se estipularon anteriormente.

- 14) Honestidad. Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por realizar un esfuerzo honesto (sección 2635.501 de las NECEOEEU).

En la legislación secundaria sí se establecen controles a la gestión pública bajo las reglas propias de un sistema sajón, que opera de manera diferente a nuestro país. La institución de control desde el punto de vista orgánico y estructural más relevante, es *la Oficina del Auditor General (Government Accountability Office)*, por sus siglas en inglés GAO, a cargo del Auditor Federal, denominado Contralor General (General Comptroller,) cuyo puesto es de elección popular por un periodo de 6 años. Por otra parte el procedimiento de sanción a servidores públicos federales es el denominado *Acusación de altos funcionarios ("Impeachment")* que se sigue ante el Congreso Federal.

Nuestra fuente primordial de información sobre la *Oficina General de Contabilidad de los E.U.A. (GAO)*, parte del Informe Estratégico 2002-2007 de la Oficina del Auditor General, proporcionado, a petición del investigador de este trabajo por la Oficina de Relaciones

Públicas a cargo de Jeff Nelligan, Managing Director, NelliganJ@gao.gov, (202) 512-4800, de la U.S. General Accounting Office, informe que fue extractado y traducido por Alejandro Baca.

Misión, responsabilidades, estrategias, y medios de la GAO: existe para apoyar al Congreso Federal de los E.U.A. en resolver sus responsabilidades constitucionales y para ayudar a mejorar el funcionamiento y a asegurar la responsabilidad del gobierno federal en beneficio de la sociedad

Declaración de la misión: GAO examina el uso de fondos públicos; evalúa programas y actividades federales, proporciona los análisis, las opciones, las recomendaciones, y ayuda al congreso a acciones eficaces para resolver cualquier descuido en el ejercicio de los fondos públicos, adicionalmente coadyuva con el ejecutivo federal en la mejor toma de decisiones en política general y financiamiento. En este contexto, GAO trabaja para mejorar continuamente, la economía, la eficacia, y la eficacia del gobierno federal mediante intervenciones y auditorías financieras, revisiones de programas de gobierno, evaluaciones, análisis, opiniones legales, investigaciones, y otros servicios de la más variada índole.

Las responsabilidades estatutarias de GAO se fundan en:

- Acta del Presupuesto y de la Contabilidad de 1921, emitida por el Congreso, donde se le concede a GAO el amplio papel de investigar “todas las materias referentes al ingreso, desembolso, y al uso de recursos públicos federales”.
- Acta sobre el control corporativo del Gobierno de 1945, que proporciona a GAO la autoridad de auditar cualquier

transacción financiera entre el gobierno y con corporaciones públicas y privadas.

- Acta sobre los procedimientos de contabilidad del presupuesto de 1950, concede a GAO la responsabilidad de establecer estándares de contabilidad para el gobierno federal, así como la fijación de controles internos para la administración financiera que deben adoptarse.

- Actas sobre la reorganización legislativa de 1970 y sobre los controles de incautación en el presupuesto federal de 1974, facultan a GAO a conducir programas para evaluar y analizar de manera extensa en cualquier rango las actividades federales.

- El Acta de la Oficina del Jefe de Finanzas de 1990 así como la de Reforma en la Administración Gubernamental de 1994, autoriza a la GAO para auditar estados financieros de las entidades gubernamentales y la cuenta pública anual del gobierno federal y para dictar medidas para eficientar el gasto público.

- Numerosas leyes complementan la competencia de la GAO, básicamente en materia de auditoría y evaluación.

Finalmente, baste decir que hoy en día, la GAO examina de manera global y específica el amplio aspecto de las actividades federales y programas, elaborando dictámenes y publicando miles de reportes anualmente. La GAO además se encarga de analizar las tendencias y retos nacionales e internacionales, anticipándose a las implicaciones que podrían generarse en relación a las políticas públicas, haciendo

recomendaciones para implementar estrategias y prácticas por parte de las dependencias y entidades gubernamentales

La acusación (“Impeachment”) en los Estados Unidos es una potestad expresada por el Congreso, que tiene como sustento la presentación de cargos formales, civiles o penales contra un oficial civil del gobierno por la conducta u omisión cometida durante el desempeño de su encargo. Podríamos decir que en términos generales es la figura equivalente al Juicio Político. La denuncia y los elementos acusatorios corresponden a la cámara baja, la de Diputados (House of representatives) y el proceso de convicción, o de jurado lo realiza la cámara alto, (The Senate) el Senado, en el lenguaje típicamente anglosajón, la legislatura acusará al funcionario y la casa superior conducirá el ensayo.

En el nivel federal, la cámara de representantes tiene la energía única de acusar al presidente, al vice presidente y a los el resto de los oficiales civiles de los Estados Unidos. Los funcionarios pueden ser acusados para: “traición, soborno, u otros altos crímenes y delitos menores.” El Senado de Estados Unidos tiene la facultad única de intentar todas las acusaciones. El retiro de funcionarios acusados es automático sobre la convicción en el senado.

La acusación puede también ocurrir a nivel de entidad federativa; las legislaturas de estado pueden acusar a funcionarios de estado, incluyendo los gobernadores, según sus constituciones respectivas.

Los procedimientos de la acusación se pueden comenzar por un miembro de la cámara de representantes en su propia iniciativa presentando un listado de las cargas bajo juramento, o poniendo una resolución o sentencia firme para la remisión al comité apropiado. El

proceso de la acusación se puede accionar por los no miembros, por ejemplo: cuando la conferencia judicial de los Estados Unidos sugiere a un juez federal acusar a un funcionario.

Ahora bien hay clase de acusaciones, por ejemplo la que acusa a un individuo particular típicamente se refiere el comité de la casa sobre la judicatura. Una resolución de autorizar una investigación con respecto a una conducta en particular se refiere el comité de la casa sobre reglas, que entonces se refiere el comité judicial. El comité de la casa sobre la judicatura, por mayoría de votos, determinará si existen los argumentos para la acusación. Si el comité encuentra los argumentos para la acusación dispondrán alegaciones específicas de la mala conducta en unos o más “artículos de la acusación.”

La casa discute la resolución y puede en la conclusión considerar la acusación en su totalidad o el voto en cada parte en particular de la acusación individual. Se requiere una mayoría simple de los presentes y de votación para cada artículo o la resolución en su totalidad. Si la casa vota para acusar, se seleccionan a los encargados de presentar el caso al Senado, quienes aparecerán ante la barra del Senado para acusar al individuo implicado y exhibir las pruebas y acusaciones contra él.

Los procedimientos son solemnes y formales, revelan la forma de ensayo, cada parte tiene el derecho de llamar testigos y de realizar contra interrogatorios. Los senadores deben también tomar un juramento o una afirmación que realizarán sus deberes con honestidad y con la diligencia debida. La audiencia requiere a mayoría simple de los senadores como quorum. Después de que oiga las cargas, el Senado se retirará para deliberar en privado. La convicción requiere a dos tercios mayoría. El Senado puede votar después, para castigar al individuo, en

el caso de los oficiales ejecutivos, la destitución sigue automáticamente a la resolución.

Comenzando en los años 80, el Senado comenzó a usar a “comités de ensayo de la acusación” conforme a la regla XII del Senado. Estos comités presidieron la fase de acusación, oyendo la evidencia y supervisando la examinación y el contra interrogatorio de testigos. Los comités después compilarían el expediente y lo presentarían al Senado; todos los senadores entonces tendrían la oportunidad de repasar la evidencia antes de votar para condenar o para absolver. El propósito de los comités era agilizar los ensayos de la acusación.

En la historia, las acusaciones bajo “Impeachment” han solamente sometido a diecisiete oficiales federales:

- “Dos presidentes: Andrew Johnson y Bill Clinton, ambos absueltos. Richard Nixon dimitió ante la certeza cercana a su acusación, que había sido aprobada ya por el comité judicial de la Cámara de Diputados y de la probabilidad evidente de su convicción por el Senado.
- Un oficial del gabinete, absuelto después de que él hubiera dimitido.
- Un senador (Guillermo Blount), se separó antes de que terminara el proceso.
- Trece federales juzgados: (el primer juez removido de su cargo fue en el 12 de marzo de 1804, el Juez Jhon Pickering de la Corte de Distrito de New Hampshire, y el más reciente

el J. Walter L. Nixon, principal juzgador de la corte de Distrito de Mississippi, Distrito Meridional)

- Entre los Gobernadores destituidos se encuentran, Woods Holden, de Carolina del Norte en 1871, Evan Mecham, Gobernador del Arizona, el 8 de febrero de 1988.”¹⁵⁹

Otros mecanismos de control de la gestión pública son los siguientes:

Oficina de Ética Gubernamental. Todos los funcionarios, sin excepción, deben presentar ante esta Oficina sus declaraciones juradas de bienes e ingresos, desde que son candidatos e incluyendo las declaraciones de sus parientes cercanos. Estas declaraciones son minuciosamente revisadas. Hay que tener en cuenta que la ley penal norteamericana castiga la mentira con cárcel. Entre los antecedentes de aplicación de estas normas existe el de la Tesorera General de E.E.U.U. en la gestión del Presidente Bush (padre) que habiendo ocultado una participación accionaria en una entidad bancaria y, posteriormente ratificado su declaración perdió el cargo, tuvo que pagar una multa y fue condenada a seis meses de prisión efectiva.

Comisión Federal de Elecciones. Se trata de una comisión bipartita que está presidida por un demócrata, reelegido durante varios períodos, inclusive durante gobiernos republicanos en virtud de su desempeño ecuánime. Se encarga de controlar el financiamiento de las partidos políticos. La legislación prohíbe el aporte por parte de empresas privadas. Pueden en cambio hacerlo sus integrantes a título personal, lo cual también tiene topes. Desde 1976 existen aportes de fondos públicos destinados al financiamiento de la actividad política con el objeto de

¹⁵⁹ Impeachment, búsqueda en página electrónica: wikipedia. Org.

asegurar la igualdad de posibilidades a todos los partidos. Controlan los gastos de campaña: viajes, propaganda en medios de comunicación, encuentros, etc. Al decir del presidente de la comisión: "En cada campaña electoral alguien termina preso por violar las disposiciones legales".

Oficina del Inspector General. Dependiente del Departamento de Justicia. Reporta al Congreso. Cuenta con 123,000 agentes, miles de oficinas dentro de E.U.A. y cientos en el exterior. Investiga la corrupción y el comportamiento antiético en el gobierno. La integran fundamentalmente contadores y abogados preparados en auditoría que reciben, además, instrucción policial durante seis semanas: manejo de armas, allanamientos, colocación de esposas, etc. Un grupo interno tiene la responsabilidad de investigar a los miembros de esta repartición.

Banco Mundial. Tiene un departamento dedicado a la lucha contra la corrupción. El Banco tiene redactada una Carta de Intención para que sea suscrita entre el Presidente de la institución y el Presidente de cada país. Mediante ella, el Banco se compromete a efectuar un diagnóstico de la situación de cada país en materia de corrupción y una encuesta de opinión sobre el mismo tema. Ambos programas deben ser hechos públicos y a partir de ahí, el Banco financia los mecanismos de implementación de nuevos sistemas administrativos. Existe una resistencia a firmar por parte de los gobiernos debido a que se oponen que tanto el diagnóstico como la encuesta tomen estado público.

El F.B.I. Frente a la detección de un posible acto delictivo comienza un seguimiento del caso para detectar conexiones y ramificaciones. En promedio cada investigación demanda aproximadamente dos años de trabajo. Durante ese tiempo muchas veces se recurre al juez para efectuar intervenciones telefónicas, de

correspondencia, etc. Un grupo interno de abogados va controlando cada expediente abierto y las pruebas reunidas. De esta forma cuando el caso es llevado a la Justicia existe un alto grado de probabilidad que los inculpados sean efectivamente condenados.

La FINCEN. (Financial Crimes Enforcement Network) depende del Departamento del Tesoro. Combate delitos económicos: el narcotráfico, la corrupción y las mafias. Ha constituido un gran banco de datos donde figuran todas las operaciones bancarias, bursátiles e inmobiliarias superiores a los u\$s. 10.000. Luego han incorporado los giros de correo superiores a los u\$s 700 y las cuentas corrientes en los casinos. Ahora han ingresado información de numerosos países, incluyendo Argentina. Sus datos son proporcionados a los organismos de lucha contra la corrupción y otros delitos económicos en Estados Unidos. También pueden ser provistos a gobiernos extranjeros y a través de requerimientos judiciales.

La Comisión Ética del Senado: La legislación prohíbe a los legisladores recibir cualquier tipo de regalo de valor individual superior a los US\$ 50, ni que en total superen los u\$s 100 por año. También se ha prohibido la utilización del despacho oficial en campañas electorales. Los fueros sólo amparan al legislador en su libertad de expresión durante la sesión parlamentaria. En el resto es un ciudadano común y es responsable por lo que diga o haga afuera del recinto, incluyendo infracciones de tránsito, injurias, etc.

VII.3.- Chile, Brasil y Argentina

Chile

La Constitución vigente en Chile establece las bases y principios esenciales de la República y fue promulgada el 8 de agosto de 1980 y reemplazó a la Constitución de 1925. Acorde a sus artículos 3 y 4, el Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley. Chile es una república democrática

El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. El Presidente de la República, a lo menos una vez al año, dará cuenta al país del estado administrativo y político de la nación. El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Existe el servicio profesional de carrera y se prevé la responsabilidad patrimonial del Estado; una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales

que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño, artículo 38.

El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado.

Las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, artículo 48, son:

- 1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

- 2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:
 - a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración

en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara

- b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;
- c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;
- d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y
- e) De los intendentes y gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

Son atribuciones exclusivas del Senado, artículo 49:

Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una

acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos. Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva. El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad, artículos 87 y 88.

En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer, pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la

Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución, artículos 87 y 88.

Se prevé la existencia de un Consejo Regional, que es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización. Corresponderá desde luego al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación, artículo 102.

Sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación, una proporción del total de los gastos de inversión pública se concentrará bajo la denominación de fondo nacional de desarrollo regional.

Brasil

La primera Constitución del Brasil como República (1891), estableció un sistema presidencial y tres poderes independientes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Esta estructura se mantuvo en las seis constituciones republicanas

subsiguientes del país, incluyendo la vigente en la actualidad, que fue redactada por una Convención Nacional Constituyente elegida en 1984 y formalmente promulgada el 5 de octubre de 1988.

La Constitución de 1988 incluyó una gran cantidad de conceptos nuevos, que abarcan desde la protección ambiental, el otorgamiento de mayores poderes al Poder Legislativo en su relación con el Ejecutivo, hasta la reelección presidencial inmediata, que antes estaba prohibida. Desde 1992 también se han incorporado a la Constitución importantes enmiendas relacionadas con cuestiones económicas.

Brasil es una República Federativa compuesta por 26 Estados (equivalentes a provincias) y un Distrito Federal, que es donde se encuentra Brasilia, capital del país. Cada Estado tiene su propio gobierno con una estructura equivalente a la federal, gozando de todos los poderes - definidos en su propia Constitución estadual - que no están específicamente reservados al Gobierno Federal ni a los Consejos Municipales. El poder ejecutivo de cada Estado es ejercido por un Gobernador, elegido por voto popular directo de acuerdo con la Constitución Federal. El poder legislativo unicameral es ejercido por la Asamblea Legislativa. El poder judicial sigue el lineamiento federal y tiene su jurisdicción definida para evitar cualquier conflicto o superposición con los tribunales federales.

A nivel municipal, existen más de 4,400 Consejos Municipales que son autónomos para tratar asuntos estrictamente locales. Las Cámaras Municipales actúan de acuerdo con las normas de la Ley Básica de Municipios.

El Ejecutivo, con sus poderes claramente definidos en la Constitución, está encabezado por el Presidente de la República; éste y

su Vicepresidente son elegidos por períodos de cuatro años. Una enmienda a la Constitución efectuada en 1997 permitió al Presidente y al Vicepresidente ser elegidos por un segundo término consecutivo.

El Presidente designa a los ministros del Gabinete, que son directamente responsables ante él, y a quienes puede remover en cualquier momento. Un ministro puede ser citado a comparecer ante la Cámara de Diputados, el Senado, o cualquiera de sus comisiones.

El Presidente actual es Luiz Inácio Lula da Silva nació el 27 de octubre de 1945 en la localidad de Garanhuns, en el Estado de Pernambuco. Está casado con Marisa Leticia, desde 1974, y tiene cinco hijos.

La legislatura nacional está constituida por el Congreso Nacional, compuesto por dos Cámaras, la de Diputados y el Senado Federal. El número de miembros por Estado y por el Distrito Federal en la Cámara de Diputados es proporcional al número de su población.

Los Diputados son elegidos por períodos de cuatro años por medio de elecciones de voto secreto y directo dentro del sistema de sufragio universal (adoptado para todas las elecciones de cargos públicos).

El Senado está compuesto por tres Senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, elegidos por un término de ocho años. El Senado renueva parcialmente sus miembros (un tercio y luego dos tercios) en elecciones celebradas cada cuatro años, que se llevan a cabo al mismo tiempo que las de la Cámara de Diputados. Un Diputado o Senador puede presentarse para ser reelegido sin restricciones.

Respecto al Poder Judicial, basta decir que las facultades de la justicia están conferidas al Supremo Tribunal Federal, al Superior Tribunal de Justicia, a los Tribunales Regionales y a tribunales específicos para asuntos electorales, laborales, militares y otros. Los Ministros del Supremo Tribunal, así como los Jueces de todos los Tribunales, tanto a nivel federal como estadual (provincial), son designados de por vida.

El Supremo Tribunal Federal es la máxima autoridad del sistema judicial. Tiene su asiento en la capital nacional, Brasilia, pero su jurisdicción abarca a todo el país y está compuesta por once ministros que son elegidos por el Presidente de la República, con la previa aprobación del Senado, atendiendo a su trayectoria y antecedentes en el medio judicial.

De conformidad al artículo 37 de la Constitución Política, los principios rectores que rigen la Administración pública, directa, indirecta o institucional de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipio en la República de Brasil son los de legalidad, impersonalidad, moralidad, estableciéndose un servicio profesional de carrera en los términos siguientes:

- I. Los cargos, empleos y funciones públicas son accesibles a los brasileños que reúnan los requisitos establecidos en la ley;
- II. La investidura en cargo e empleo público depende de la superación previa en concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, salvo las nominaciones para cargos en comisión declarados en la ley de libre nominación y separación;

- III. El plazo de validez del concurso publico será de hasta dos años, prorrogable una vez por igual período;

- IV. Durante el plazo improrrogable previsto en el anuncio de convocatoria, el aprobado en concurso publico de pruebas o de pruebas y títulos será convocado con prioridad sobre los nuevos aprobados para asumir el cargo o empleo en la carrera;

- V. Los cargos en comisión y las funciones de confianza serán ejercidas, preferencialmente, por funcionarios ocupantes de cargos de carrera técnica o profesional, en los casos y condiciones previstos en la ley;

El numeral citado establece los límites salariales en la administración pública “La ley fijará el límite máximo y la relación de valores entre la mayor y la menor remuneración de los funcionarios públicos, observando como límites máximos en el ámbito de los respectivos poderes, los valores percibidos como remuneración, en especie y por cualquier título, por los miembros del Congreso Nacional, Ministros de Estado y Ministro del Supremo Tribunal Federal y sus correspondiente en los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios y, en los Municipios, los valores percibidos como remuneración en especie, por el Prefecto;”. “los salarios de los cargos del Poder Legislativo y del Poder Judicial no podrán ser superiores a los pagados por el Poder Ejecutivo;” (fracción XI)

Se dispone la existencia de normas de adquisiciones (fracción XXI) salvo los casos especificados en la legislación, las obras, servicios, compras y enajenaciones serán contratados mediante proceso de licitación pública que asegure igualdad de condiciones a todos los

concurrentes, con cláusulas que establezcan obligaciones de pago, mantenimiento las condiciones efectivas de la propuesta, en los términos de la ley, lo cual solamente permitirá las exigencias de cualificación técnica y económica indispensables para la garantía del cumplimiento de las obligaciones.

Los actos de improbidad administrativa comportarán la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de los bienes y el resarcimiento al erario, en la forma y graduación prevista en la ley, sin perjuicio de la acción penal procedente.

En la legislación secundaria nos encontramos con el Estatuto de los Funcionarios Públicos de la Unión (EFPCU), donde se establece por así llamarle el código ético de estos empleados gubernamentales, entendido dicho código como la carta de deberes de los servidores públicos, entre los principales los que se citan a continuación:

- 1) Régimen de responsabilidad. Por el ejercicio irregular de sus atribuciones el funcionario responderá civil, penal y administrativamente (artículo 196 EFPCU).
- 2) Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta y respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos deberán dirigir sus actos de manera asidua, puntuales y discretos, además de tratar de no omitir un acto importante en el servicio (artículos 194, fracciones I a IV y 207, fracción IV, del EFPCU).
- 3) Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y los fines establecidos. El funcionario público está obligado a respetar la Constitución

y el manejo de la hacienda pública (artículos 194, fracción VI y 207, fracción VI, del EFPCU).

4) Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios públicos estarán obligados a guardar los secretos que tengan a consecuencia de su cargo (artículo 206, fracción VIII, del EFPCU).

5) Respeto hacia sus superiores e inferiores. Los funcionarios públicos tienen la obligación de obedecer las órdenes superiores, excepto de cuan éstas sean ilegales y deberán referirse a ellas de manera respetuosa, pero podrán criticarlas desde el punto de vista doctrinario; además deberán respetar la ideología política de sus subalternos (artículos 194, fracción VII y 195, fracciones I y V del EFPCU).

6) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. El funcionario público no podrá desempeñar dos cargos o puestos públicos, ni tampoco desempeñar un puesto privado, sólo en los casos señalados por las leyes y disposiciones reglamentarias de la Unión; además, no podrá participar en la gerencia o en empresas industriales o comerciales (artículos 188-192 y 1994, fracciones VI y VII, del EFPCU).

7) Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones por parte de particulares. El funcionario público no podrá valerse de su cargo para

obtener provechos personales, como propinas, comisiones o regalos (artículo 195, fracciones IV y X, del EFPCU).

- 8) Sanciones administrativas. Los funcionarios públicos además de las sanciones previstas en otras leyes, aplicables a ellos en razón del desempeño de sus funciones, quedarán sujetos a las siguientes sanciones: a) amonestación; b) destitución de funciones; e) remisión; f) Cesación (artículo 201 del EFPCU).

Respecto a los instrumentos de control en el ámbito del Poder Legislativo, la Constitución de Brasil establece en sus artículos 70 a 74 que el Congreso Nacional de este país será quien deberá llevar la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión, de las entidades de la administración directa e indirectamente, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos, mediante un control externo y por un sistema de control interno de cada poder.

Rendirá cuentas cualquier persona física o entidad pública que utilice, recaude, guarde, gestione o administre, dinero, bienes o valores públicos o por los cuales la Unión responda o que asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria en nombre de ésta.

Art. 49. Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional:

IX Juzgar anualmente las cuentas rendidas por el Presidente de la República y apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno;

X Fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta;

Se prevé a rango constitucional la existencia Comisiones Supervisoras. Artículo 50, “La Cámara de Diputados o el Senado Federal, así como cualquiera de sus comisiones podrán convocar a los Ministros de Estado para que presten, puntualmente, informaciones sobre un asunto previamente determinado, constituyendo delito de responsabilidad la ausencia sin justificación adecuada. La regulación sobre este aspecto indica:

Art. 51. Compete privativamente a la Cámara de los Diputados:

II. Proceder a la petición de cuentas del Presidente de la República, cuando no fueran presentadas al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura de la sesión legislativa;

Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal:

I Procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos;

II Procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad;

Art. 71. El control externo a cargo del Congreso Nacional será ejercido con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión, al cual compete:

I Examinar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, mediante informe previo que deberá ser elaborado en el plazo de sesenta días a contar desde su recibimiento;

II Juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables por dinero, bienes y valores públicos de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal, y las cuentas de aquellos que dieran lugar a pérdida, extravío u otra irregularidad de la cual resulte perjuicio para el erario publico;

III Examinar, para fines de registro la legalidad de los actos de admisión de personal bajo cualquier título en la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público, excepto las nominaciones para cargo de provisión en comisión, así como la de las concesiones de jubilaciones, y pensiones, salvo las mejoras posteriores que no alteren el fundamento legal del acto de concesión;

IV Realizar por iniciativa propia, de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal, o de una Comisión técnica o de investigación, inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial en las unidades administrativas de los Poderes

Legislativo, Ejecutivo y Judicial y demás entidades referidas en el inciso II;

V Fiscalizar las cuentas nacionales de las empresas supranacionales en cuyo capital social participe la Unión de forma directa o indirecta, en los términos del tratado constitutivo;

VI Fiscalizar la aplicación de cualesquiera recursos traspasados por la Unión, mediante convenio, acuerdo, ajuste u otros instrumentos similares a los Estados, al Distrito o a los Municipios;

VII Facilitar las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional, por cualquiera de sus Cámaras o por cualquiera de las respectivas Comisiones sobre fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial y sobre los resultados de las auditorías e inspecciones realizadas;

VIII Aplicar a los responsables, en caso de ilegalidad del gasto o irregularidad de las cuentas, las sanciones previstas en la ley, que establecerá entre otras conminaciones, multa proporcional al daño causado al erario;

IX Señalar plazo para que el órgano o entidad adopte las providencias necesarias para el exacto cumplimiento de la ley, si fuera verificada alguna ilegalidad;

X Informar al Poder competente sobre las irregularidades o abusos verificados. En el caso de contratos, el acto de suspensión será adoptado directamente por el Congreso Nacional, el cual solicitará, de inmediato, al Poder Ejecutivo, las medidas posibles.

Si el Congreso Nacional o el Poder Ejecutivo, no adoptarán las medias previstas en el párrafo anterior en el plazo de noventa días, el Tribunal decidirá a este respecto.

Las decisiones del Tribunal de las cuales resulten imputación de deuda o multa, tendrán eficacia de título ejecutivo. El Tribunal dirigirá al Congreso Nacional, trimestral y anualmente, informe de sus actividades.

De lo expuesto, tenemos que el Tribunal de Cuentas funciona como un organismo autónomo, pero colaborador del Congreso. El Tribunal de Cuentas, tanto por estar incluido autónomamente en la Constitución, como por otorgarle ésta a los Ministros de este Tribunal las mismas prerrogativas, garantías y derechos que a los jueces del Tribunal Federal de Recursos, es el máximo organismo jurisdiccional en Brasil.

“Es tal la importancia y autonomía del tribunal de cuentas de Brasil, que los miembros de dicha institución necesitan tener calificaciones especiales tan altas que el mismo procurador y el adjunto del procurador de la República son nombrados por el presidente de la misma, entre los ciudadanos brasileños que cumplan con los requisitos exigidos para los ministros del tribunal.”¹⁶⁰

La Constitución de Brasil establece que los ministros que lo integran son nombrados por el Presidente de la República, con

¹⁶⁰ *Ibíd*em págs.210.

aprobación del Congreso Federal. De entre los miembros del Tribunal se elige anualmente al Presidente y Vicepresidente de la Institución. El Tribunal de Cuentas que tiene en su poder el presupuesto votado por el Congreso, envía a cada ministro los créditos que han sido asignados a sus respectivas reparticiones y vigila por medio de sus delegados la aplicación estricta de ese presupuesto, interviniendo en las fases preliminares del gasto.

El Tribunal puede crear las delegaciones que juzgue necesarias en las reparticiones del tesoro nacional y oficinas fiscales para el mejor contralor de la administración financiera. Asimismo, tiene iguales atribuciones constitucionales y jurisdiccionales, en uso de las cuales le corresponde juzgar las cuentas de los administradores de la hacienda, determinando las responsabilidades en que éstos pudieran haber incurrido.

Es también encomiable que el Tribunal de Cuentas vise los actos que no se apeguen a la ley a fin de que no sean ejecutados, y sólo podrán ser llevados a cabo por órdenes del presidente de la República previa aprobación del Congreso.

Finalmente, la Constitución consagra el derecho a la información en su numeral 5 al establecer que “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

XIV. Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional;

XXXIII. Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad.

Argentina

Como generalidades de la Nación Argentina, mencionaremos las siguientes: adopta para su gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal, bajo un régimen democrático, sistema de gobierno Presidencialista.

Es Representativa porque gobiernan los representantes del pueblo; es Republicana porque dichos representantes son elegidos por el pueblo a través del sufragio, existe la división de poderes (Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial). Adopta una Constitución escrita. Es Federal porque los Estados Provinciales conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común (Gobierno Nacional). Los tres poderes se controlan unos a otros para garantizar la descentralización del poder.

La Constitución vigente es la de 1853 (reformada en 1860, 1898, 1957 y 1994), sufragio universal y obligatorio a partir de los 18 años

El Poder Ejecutivo, se conforma por un Presidente (elegido para un período de cuatro años por voto popular directo, en doble vuelta (en caso de no obtener más del cuarenta y cinco de los votos afirmativos), y con posibilidad de ser reelegido por un solo período consecutivo;

Vicepresidente, elegido por el mismo período y la misma modalidad del presidente. jefe de Gabinete de ministros (nombrado por el presidente con acuerdo del Congreso); ocho ministros.

El Congreso de la Nación es bicameral. Senado (tres senadores por provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta por seis años, renovable por tercios cada dos años, correspondiendo dos bancas al partido político con la mayoría de votos y la restante al partido que le siga); Cámara de Diputados (257 miembros elegidos en forma directa por cuatro años y reelegibles, renovables por mitad cada bienio).

El Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia (nueve magistrados) cámaras federales de apelación; jueces federales.

Gobiernos provinciales: cada provincia y la ciudad de Buenos Aires elige por sufragio directo su gobernador y legisladores provinciales. Asimismo, organiza y sostiene su administración de justicia.

Del estudio al conjunto de disposiciones legales vigentes en Argentina en la materia objeto de esta investigación podemos concluir lo siguiente:

En la Constitución argentina de 1860, la cual volvió a entrar en vigor en octubre de 1983, no encontramos ninguna disposición relativa a la inclusión en el orden constitucional del tribunal de cuentas ni de las contralorías.

En Argentina, son distintas las clases de responsabilidades en que pueden incurrir los gestores de la administración pública. Además de la responsabilidad política, que sólo alcanza a un limitado grupo de

funcionarios y magistrados, existe con referencia a los empleados y funcionarios en general una triple responsabilidad: civil, penal y administrativa, según sea la trasgresión cometida, a una norma civil, penal o administrativa, las sanciones administrativas son: a) sanción económica; b) destitución del puesto; c) suspensión; d) amonestación; e) inhabilitación temporal; f) fijación coactiva de recuperación económica. La sanción civil alcanza al funcionario en su patrimonio; la sanción penal afecta al funcionario en sus derechos personales, que tiene como todo individuo y en primer término, a su derecho de libertad; finalmente, la sanción disciplinaria alcanza al funcionario o empleo en sus derechos como tal.

El Instrumento de control en el Poder Legislativo es la denominada Auditoría General de la Nación, derivada de la reforma realizada a la Constitución de la Nación de Argentina en el año de 1994, se introdujo el Capítulo Sexto “De la Auditoría General de la Nación” el cual establece en su artículo 85 que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se establece de acuerdo a la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, la cual fue aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El Presidente del Organismo es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública están sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de fondos públicos.

La Auditoría General de la Nación, puede aplicar directamente multas a los responsables de transgresiones a las disposiciones legales o reglamentarias en materia de manejo de bienes y fondos públicos, sin perjuicio de los cargos que pueda formular a esos funcionarios por daños causados al estado. Está igualmente facultada para imponer multas a quienes desobedezcan sus resoluciones. Asimismo, le corresponde realizar los juicios administrativos de responsabilidad a los funcionarios que hubieren causado perjuicios al Estado, pero la ejecución misma de las sentencias, así como el cobro coactivo de las multas impuestas corresponden a la Procuración del Tesorero. El funcionario responsable no puede oponer excepción distinta a la de pago, ello sin perjuicio de que pueda adelantar acción ordinaria contra la Nación para obtener reembolso de lo pagado.

El órgano de fiscalización técnico federal de control externo de mayor jerarquía es la Auditoría General de la Nación, la cual no constituye un verdadero tribunal de cuentas, ya que no ejerce funciones judiciales ni dicta resoluciones irrecurribles en materia de responsabilidad civil que puedan oponerse a las investigaciones de la justicia o deban servir de base obligada a sus pronunciamientos finales.

El procedimiento que se lleva a cabo ante la Auditoría General de la Nación tiene características muy similares a un juicio de cuentas, pero sin que sea tal, debido a que el órgano encargado de realizar las

funciones no es un tribunal con las cualidades jurisdiccionales que a tal institución corresponden.

Es menester aclarar que las resoluciones de la Auditoría General de la Nación no traen aparejada ejecución para hacerla valer por apremio, sino sólo cuando se refieren a funcionarios, empleados o particulares que manejen dinero público, únicos obligados a rendir cuentas administrativamente. No existe la vía de apremio cuando el Estado ha contrastado como persona jurídica con particulares y contra éstos.

Las resoluciones de la Auditoría General de la Nación de Argentina no tienen el carácter de sentencia, pues no tienen en sí la fuerza ejecutiva que corresponde a dichas resoluciones, siendo simplemente resoluciones emanadas de un órgano administrativo, el cual para ejecutarlas necesita el auxilio del Poder Ejecutivo.

Como hemos expuesto, en Argentina la Auditoría General de la Nación cae dentro del concepto de contraloría, que no es un órgano jurisdiccional autónomo e independiente de los otros poderes para someter al control de legalidad previo examen, estudio, verificación, compulsas y análisis, las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas. Sin embargo, a nivel provincial sí existen tribunales de cuentas en algunas provincias; sin embargo, sólo tratamos el caso del tribunal de cuentas más avanzado, el de la provincia de Buenos Aires, provincia en la cual la legislación municipal es abundante al respecto.

Se puede decir que el tribunal de cuentas de la provincia de Buenos Aires además de órgano fiscalizador, es un órgano consultivo sobre la forma en que se lleva a cabo la contratación de obras públicas,

lo cual es importante debido a la cantidad de recursos que se invierten en este ramo de las actividades estatales.

No obstante las amplias facultades de fiscalización y consultivas del Tribunal de Cuentas, éste no puede involucrarse en todas las ramas en las cuales haya un interés económico de la provincia; así lo ha establecido el tribunal de cuentas en diversas resoluciones, ya que se ha establecido que no puede analizar los gastos de representación, de retribución de servicios, de comisiones especiales a cumplir fuera de la provincia y que los gastos reservados no se hayan sujetos a rendición de cuentas en cuanto a su inversión.

Los miembros del tribunal de cuentas son inamovibles, lo cual es una muestra real de una de las cualidades que debe tener el tribunal de cuentas. Asimismo, la ley garantiza la independencia del organismo y su gran posibilidad de actuar en una forma más eficaz para el control y fiscalización de los recursos del Estado. Una vez realizado el análisis de las cuentas así como haber llevado a cabo todos los asuntos de su incumbencia, el tribunal llega a sus resoluciones, las cuales son completas sentencias conforme a derecho.

VII.4. España y Francia

España

España es una monarquía constitucional, con un monarca hereditario que ejerce como Jefe de Estado –el Rey de España–, y un parlamento bicameral, las Cortes Generales. José Luis Rodríguez Zapatero es el actual Presidente del Gobierno de España. El poder ejecutivo lo forma un Consejo de Ministros presidido por el Presidente del

Gobierno, que ejerce como Jefe de Gobierno. Es el monarca quien propone al Presidente del Gobierno tras las elecciones generales y quien lo mantiene en el cargo mientras conserve la confianza del Congreso de los Diputados.

El poder legislativo se establece en las Cortes Generales, que son el órgano supremo de representación del pueblo español. Las Cortes Generales se componen de una cámara baja, el Congreso de los Diputados, y una cámara alta, el Senado. El Congreso de los Diputados cuenta con 350 miembros elegidos por votación popular, en listas cerradas y mediante representación proporcional elegidos por circunscripciones provinciales, para servir en legislaturas de cuatro años. El sistema no es absolutamente proporcional puesto que existe un número mínimo de escaños por circunscripción (3) y se usa un sistema proporcional levemente corregido para favorecer las listas mayoritarias (Sistema d'Hondt). El Senado cuenta actualmente con 259 escaños, de los cuales 208 son elegidos directamente mediante voto popular, por circunscripciones provinciales, en cada una de las cuales se eligen 4 senadores, siguiendo un sistema mayoritario (3 para la lista mayoritaria, 1 para la siguiente), excepto en las islas, Baleares y Canarias (en los que la circunscripción es la isla) y los otros 51 son designados por los órganos regionales para servir, también, por periodos de cuatro años.

El poder judicial está formado por el conjunto de Juzgados y Tribunales, integrado por Jueces y Magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey.

España es en la actualidad lo que se denomina un “Estado de Autonomías”, un Estado formalmente unitario pero que funciona como una federación muy descentralizada de comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Las diferencias

dentro de este sistema se deben a que el proceso de traspaso de competencias del centro a la periferia fue pensado en un principio como un proceso asimétrico, que garantizase un mayor grado de autogobierno sólo a aquellas comunidades que buscaban un tipo de relación más federalista con el resto de España –comunidades autónomas de régimen especial– (Andalucía, Comunidad Vasca, Cataluña, Galicia y Navarra). Por otro lado, el resto de comunidades autónomas –comunidades autónomas de régimen común– dispondría de un menor autogobierno. Sin embargo, a medida que fueron pasando los años, estas comunidades fueron adquiriendo gradualmente más competencias.

Hoy en día, España está considerada como uno de los estados europeos más descentralizado (tras países plenamente federales como Alemania, Bélgica o Suiza)], ya que todos sus diferentes territorios administran de forma local sus sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público; algunos de ellos, como el País Vasco y Navarra, además administran su financiación pública sin casi contar (a excepción del cupo) con la supervisión del gobierno central español; o, como en el caso de Cataluña, Navarra y el País Vasco, están equipados con sus propios cuerpos policiales, totalmente operativos y completamente autónomos que remplazan las funciones de la Policía Nacional en estos territorios, salvo en Navarra todavía en

España es una nación integrada por nacionalidades y regiones, organizadas territorialmente en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas, que tienen un amplio nivel de autonomía, poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos en las competencias exclusivas que el Estado les garantiza a través de la Constitución y de cada Estatuto de autonomía.

“Cada comunidad autónoma se subdivide en una o varias provincias, haciendo un total de 50. Desde 2003 se ha adoptado la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas, o unidades NUTS, de tres niveles, con fines meramente estadísticos basados en las normativas europeas y fijados por el Eurostat. Las 50 provincias españolas y las dos ciudades autónomas se encuentran clasificadas en los niveles NUTS-3; las 17 comunidades autónomas se encuentran clasificadas en los niveles NUTS-2; y para los niveles NUTS-1 se han creado los grupos de comunidades autónomas.

Existen en España diversos movimientos políticos de signo independentista, ligados a nacionalismos periféricos, como el vasco o catalán, que reclaman la independencia de España de los territorios en los que son activos. Estos movimientos se dan en Cataluña (partidos como ERC) y en el País Vasco y Navarra, donde partidos como Aralar o EA son explícitamente independentistas, así como los seguidores de la llamada izquierda abertzale que votaban a Batasuna, partido ilegalizado en España pero legal en Francia, en tanto que el PNV oscila entre posturas autonomistas y abiertamente independentistas.”¹⁶¹

La Constitución española promulgada el 6 de diciembre de 1978, establece en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas, el cual es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; este tribunal tiene la facultad de comunicar a las cortes generales las infracciones o responsabilidades en que a su juicio hubiere incurrido algún funcionario público.

En el artículo 103 de la Constitución española, no encontramos el fundamento legal del estatuto de los funcionarios públicos, para que éste establezca los parámetros de la función administrativa.

¹⁶¹ Wikipedia. Enciclopedia electrónica. Cita buscador. España.gob.

En la legislación secundaria de España encontramos la Ley de Funcionarios, la cual establece varios organismos de vigilancia de las actuaciones de los funcionarios públicos, los cuales son: a) el Consejo de Ministros; b) el presidente de gobierno; c) el ministro de Hacienda; d) los ministros, subsecretarios y directores generales, y e) la Comisión Superior de Personal. Estos organismos, al establecer una resolución relativa a los funcionarios públicos, podrán poner fin a la vida administrativa.

Su Código ético se rige por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que delimita el régimen de responsabilidad. Los funcionarios públicos por el ejercicio indebido de sus atribuciones responderán civil, penal y administrativamente (artículos 47, 50 y 81, párrafo 3º, de la LFCE).

Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta y respetar a las personas que atiendan son sus obligaciones genéricas. Los funcionarios públicos en el desempeño de sus atribuciones deberán tratar con esmerada corrección al público, y observar en todo momento una conducta decorosa (artículos 79-81 de la LFCE).

Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios públicos deberán guardar sigilo riguroso y respeto de los asuntos que conozca por razón de su cargo (artículos 80 y 88, inciso c, de la LFCE).

Respeto a sus superiores e inferiores. Los funcionarios deberán colaborar lealmente con respeto y obediencia hacia sus superiores jerárquicos, además deberán tratar con esmerada corrección y apoyo a sus inferiores (artículos 76 y 79 de la LFCE).

No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los funcionarios públicos están impedidos a desempeñar ejercicios de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar ejercicios de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar otro cargo de la administración estatal (artículos 82-86 de la LFCE).

Supervisión y denuncia por escrito de responsabilidades administrativa de subalternos. Los funcionarios públicos que tengan a su cargo personal de la administración pública, no deberán tolerar, cubrir o inducir a la comisión de una falta porque incurrirán en responsabilidad (artículo 90 de la LFCE).

Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas. Los funcionarios públicos están obligados a acatar los principios fundamentales del movimiento nacional (Constitución Política de España) y demás leyes fundamentales (artículos 76 y 88, inciso e, de la LFCE).

Sanciones administrativas: a) separación del servicio; b) suspensión de funciones, provisional o firme; c) traslado con cambio de residencia; d) multas; e) apercibimiento; f) inhabilitación para la carrera de funcionario (artículos 47, 50 y 91 de la LFCE).

El control de los gastos públicos aparece en España desde épocas remotas; los antecedentes del tribunal de cuentas de España, son antiquísimos. Ellos se refieren a las cortes de Valencia, celebradas en tiempos de Sancho IV y en las que se mencionan a los oficiales del rey, encargados de llevar cuentas y razón de los tributos.

La Constitución de España de 1812 imponía al gobierno el deber de presentar a las cortes el presupuesto de gastos para estimarlo con precisión, así como también el plan a que obedecía la contribución pública, pero estas disposiciones no tuvieron estricta aplicación hasta los años de 1820 a 1823, en el segundo periodo constitucional.

En 1828 fue creado el tribunal mayor de cuentas y reorganizado sobre bases modernas, dándole carácter autárquico en su funcionamiento por la ley de 25 de agosto de 1851. Anteriormente, en 1828, el tribunal fue un órgano colegiado de naturaleza híbrida (gubernativo y judicial), cuya jurisdicción especial y privativa, por razón de la materia, se ejercía con carácter delegado del rey, ya que retenía y conservaba íntegra en sus manos la potestad de juzgar.”¹⁶²

El desarrollo histórico de esta institución, finalmente conservó su carácter supremo en la parcela jurisdiccional propia, cualidad que reveló en su aspecto meramente formal tanto por la propia denominación de “mayor” como la correlativa calificación de “autoridad superior”.

El tribunal mayor de cuentas se configura en el siglo pasado como uno de los órganos judiciales supremos de la jurisdicción de la hacienda, en la especial materia de su competencia privativa, ya que se le encomienda el conocimiento de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones dictadas por los juzgados de hacienda en materia de cuentas, cobranza de alcances y sus incidencias. Este fuero privilegiado del fisco se extendía genéricamente al conocimiento de todos los negocios en que el erario tuviera algún interés presente o futuro o en que pudiera experimentar algún daño o perjuicio en sus rentas, acciones o derechos y de todas las incidencias y conexidades que de los mismos

¹⁶² *Ibíd*em pág. 231.

títulos provinieran, sin que acerca de su jurisdicción pudiera admitirse competencia alguna.

En la actualidad, y ya en vigor la Constitución española de 1978, se regula de forma minuciosa y metódica toda la cuestión económica y financiera del Estado.

Nos parece interesante y adecuado el hecho de que se les dé una participación directa a los ciudadanos en la planeación económica, mediante la actuación de organizaciones; esto hace más realista la democracia y se permite una atención más eficiente al interés social.

Quizás este concepto se debería aplicar en México no sólo al control de gasto público, sino además a las decisiones de política económica, a fin de evitar abusos y disminuir decisiones erróneas o que sólo beneficien a ciertos sectores.

La democracia española, en el sentido presupuestario, económico y financiero se deduce del artículo 134-1 constitucional, el cual establece que “corresponde al gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”.

El artículo 136-1 constitucional, establece la creación del tribunal de cuentas en el orden constitucional; no se podía esperar menos en una nación en la cual desde los más remotos antecedentes históricos, se encuentran instituciones encargadas del control de los gastos públicos, primeramente para beneficios de la Corona, y posteriormente para el servicio de la democracia. En España toda autoridad y persona particular, sin distinción alguna de clase ni de fuero, que haya manejado o maneje caudales o efectos de la hacienda o que en cualquier concepto

corresponda al Estado, ya sea por su empleo o por su comisión especial, estará obligado a dar las cuentas de su manejo al Tribunal de Cuentas.

De conformidad con la legislación orgánica anterior a la vigente, es decir, la ley del 3 de diciembre de 1953, se fijó un procedimiento sumamente flexible que no obedeció al principio de preclusión, por la propia naturaleza intrínseca de la jurisdicción contable, la que pretendía comprobar la realidad subyacente bajo la superestructura formal de las cuentas. La responsabilidad contable declarada como consecuencia del enjuiciamiento de las cuentas, se refleja en la determinación del correspondiente alcance o deuda contable. El cumplimiento de tal declaración jurisdiccional puede realizarse voluntariamente o no; en este último caso se incoa el oportuno procedimiento de ejecución.

Es importante destacar que la revisión del tribunal de cuentas, no obstante que se refiere a todo acto relacionado con la ejecución de la ley de presupuesto, es solamente una revisión ex post facto, perdiéndose las ventajas de la revisión continua y de la revisión a priori, las que en otros países se han establecido; así pues, es que España, no obstante ser de los países con mayor antigüedad, y por tanto con mayor experiencia en el sistema de contralorías, en este sentido se ha quedado un poco rezagada, lo cual no debería ser, dada la novedad de la vigencia de las leyes en la materia.

Aunque el tribunal de cuentas español revisa ex post facto las cuentas del Estado, y esto no es a mi juicio lo óptimo, va más allá que nuestra Contaduría Mayor de Hacienda, pues no sólo se contrae a ser un órgano vigilante de la contabilidad del Estado, sino que fiscaliza la gestión económica del mismo en su totalidad, y dentro de este campo tan amplio, es como puede actuar de forma eficaz, aunque admitimos de

antemano que la aplicación de dicha fiscalización puede ser, desde el punto de vista técnico, altamente complicada.

La Constitución Española en su título VII “Economía y Hacienda” establece en su artículo 136 que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público.

Asimismo, señala que dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la cuenta General del Estado.

Por otra parte, indica que las Cuentas del Estado y del Sector Público Estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste, y que el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a juicio, se hubiere incurrido.

Los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de la misma independencia e inamovilidad, y están sometidos a las mismas incompatibilidades de los Jueces. El Tribunal de las cuentas juzga a los responsables del manejo de bienes y fondos públicos por las violaciones legales en que incurran durante su gestión.¹⁶³

Francia

La República Francesa es una democracia organizada como República semipresidencial¹⁶⁴. Es un país altamente desarrollado, con la sexta economía más grande del mundo y es una potencia europea así como mundial. Sus ideales más importantes están plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Francia es miembro fundador tanto de la Unión Europea, siendo el de mayor extensión territorial de todos, como de las Naciones Unidas. Miembro asimismo de la Francofonía, el G8 y la Unión Latina. Es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con derecho a veto, además de una de las ocho potencias nucleares reconocidas.

La actual Constitución de Francia (constitución de la quinta República) fue aprobada por un referéndum público el 28 de septiembre de 1958. Desde su implementación ha fortalecido favorablemente la autoridad del poder ejecutivo en relación con el parlamento. Bajo la

¹⁶⁴ La República Semipresidencialista es aquella en la cual el Presidente de la República, elegido por sufragio, tiene ciertas competencias de gobierno. El Primer ministro es elegido por el Parlamento a petición del Presidente, y éste responde de su responsabilidad ante el Parlamento. Por regla general, el Presidente de la República centra sus funciones en la política exterior, mientras el primer ministro lo hace en política interior. En este sistema a veces hay cohabitación. Estos periodos pueden acarrear una beneficiosa verificación de la separación de poderes o estar llenos de obstrucciones a causa de la dualidad del ejecutivo. Francia es el arquetipo y prototipo de la forma de gobierno que se llama Sistema Semipresidencial, de naturaleza mixta y cuyas características fueran inspiración de los sistemas políticos de varias naciones. Las características principales del sistema que fue implantado con la V República Francesa y, son: el Ejecutivo es dual, tal que existe un Jefe de Estado, denominado Presidente de la República y un Consejo de Ministros o Gabinete presidido por su Primer Ministro, como Jefe de Gobierno, Gabinete políticamente responsable, en consecuencia, susceptible de ser interpelado y censurado. El Jefe de Estado es elegido por sufragio universal. Tal precepto fue incluido en la Constitución Francesa a partir de la Reforma de 1962, elección directa que equipara al Presidente de la República con el Parlamento, en lo que a representatividad política se refiere. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de disolver la Cámara Baja o Asamblea Nacional, en caso de grave controversia que ponga en riesgo la gobernabilidad de la Nación.

constitución, el presidente es elegido directamente por un período de 5 años (originalmente eran 7 años). El arbitraje del presidente se asegura el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del estado. El presidente designa al primer ministro, quien preside sobre el Gabinete, comanda a las fuerzas armadas y concluye tratados. El Gabinete o Consejo de Ministros es nombrado por el Presidente a propuesta del Primer Ministro. Esta organización del gobierno se conoce como República semipresidencialista.

La Asamblea Nacional (*Assemblée Nationale*) es el principal cuerpo legislativo, sus 577 diputados son electos directamente por un término de 5 años y todos los asientos son votados en cada elección. Los 321 senadores son elegidos por un colegio electoral (es un sufragio indirecto) por términos de 9 años y un tercio del Senado es renovado cada 3 años. Los poderes legislativos del senado son limitados, la asamblea nacional es quien posee la palabra final de ocurrir una disputa entre ambas cámaras. El gobierno posee una fuerte influencia sobre la forma de la agenda parlamentaria. Además existe un Consejo Constitucional (9 miembros): Control de la constitucionalidad de las leyes y Contencioso electoral.

Son ciudadanos franceses todos los franceses mayores de 18 años.

Francia se divide administrativamente en regiones, departamentos, distritos, cantones, y municipios (o comunas). Adicionalmente cuenta con colectividades, territorios y dependencias. El departamento más extenso es la Guayana Francesa con 91.000 km², y el más poblado es Isla de Francia con más de 11 millones de habitantes.

Las 26 regiones y sus correspondientes 100 departamentos son de la metrópoli o de ultramar. Las 22 regiones metropolitanas (v. cuadro adjunto) están constituidas por 96 departamentos metropolitanos, y éstos por 329 distritos, los que están conformados por 3.879 cantones, y éstos a su vez por 36.568 comunas o municipios. Las 4 regiones de ultramar están constituidas por 4 departamentos de ultramar: Reunión, Guadalupe, Martinica y Guayana Francesa.

La Constitución de la República Francesa en su título V “De las Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno” establece en su artículo 47 último párrafo, que el Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas.

La Constitución francesa no establece ningún mecanismo u órgano de control, ni del gasto público, ni de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones. En la legislación secundaria encontramos una Ley que determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos, de donde deriva su Código ético.

La citada Ley, determina los derechos y obligaciones de los funcionarios, entre otros, principalmente:

Régimen de responsabilidad. Los funcionarios públicos responderán por sus actuaciones irregulares, penal, civil y administrativamente (artículos 11 y 30 de la LDLOF)

- Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios consagran íntegramente su actividad profesional a las labores que les son confiadas, y tienen el deber de satisfacer las

solicitudes de información del público (artículos 27, primer párrafo y 28, primera parte del primer párrafo de la LDLOF).

- Guardar la reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios están obligados al secreto profesional en el ámbito de la normatividad institucional del Código Penal, así como de sus actos, informes o documentos de que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones (artículo 26 de la LDLOF).

- Respeto hacia sus superiores e inferiores. Todo funcionario público debe someterse a las instrucciones de sus superiores, salvo en los casos en que la orden dada sea manifiestamente ilegal (artículo 28, primer párrafo, de la LDLOF).

- No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los funcionarios no pueden ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa de ninguna naturaleza; las condiciones en las cuales quede excepcionalmente derogada esta prohibición, se encuentran determinadas por el Consejo del Estado (artículo 28, segunda parte del primer párrafo, de la LDLOF).

- Excusarse en los casos requeridos por las leyes. Las funciones no pueden ser tomadas por los funcionarios mismos o por otras personas, en una empresa bajo control de administración a la cual ellos pertenecen, o en relación con esta última, con un interés o con una naturaleza tal que comprometa su independencia (artículo 28, último párrafo, de la LDLOF). Sanciones administrativas: a) suspensión; apercibimiento, c) amonestación; d) destitución; e) inhabilitación; f) sanciones económicas (artículo 30 de la LDLOF).

La institución de las Cortes de Cuentas de Francia es antiquísima, desde que en su historia se notan los trazos de una regular administración financiera (siglo XIII) se ven aparecer estas instituciones. Ya en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 se establecía en el artículo 14: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”.

En el artículo 15 se estableció que “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”.

Después de la gran Revolución francesa, la ley de 17 de septiembre de 1791 creó la Comisión de Contabilidad Nacional, como un organismo de la Asamblea Legislativa con amplias facultades de contralor. Con el advenimiento de Napoleón al gobierno de Francia, se introdujeron grandes reformas en el régimen financiero. Se organizaron las funciones del Tesoro y se creó la Corte de Cuentas, por ley de 16 de septiembre de 1807, cuyas principales funciones y atribuciones hoy todavía rigen.

La Constitución francesa actual del 4 de octubre de 1958 no fija ningún organismo de control al gasto público, pero en sus artículos 69 a 71 establece el Consejo Económico y Social, que es un órgano de consulta obligatoria en estas cuestiones. No obstante, debido a la antigüedad y a la importancia que ha tenido en Francia el desarrollo del tribunal de cuentas, hay una vasta legislación en relación con dicho organismo.

La composición y la organización de la Corte de Cuentas de Francia están regidas todavía hoy e inspiradas por el genio organizador de Napoleón, y como consecuencia de su política de centralización, dio a la Corte la estructura que, en líneas generales, aún conserva. La Corte, colocada bajo la alta dirección de un primer presidente, está dividida en tres cámaras, compuestas cada una por un presidente y seis consejeros principales. La reunión de las tres cámaras bajo la presidencia del primer presidente constituye la Cámara del Consejo.

La verificación de las cuentas y de las piezas justificativas acompañadas en su apoyo está confiada a 91 consejeros refrendarios-jueces de cuentas, encargados de presentar respecto a estas cuentas, relaciones a las cámaras de la Corte, teniendo voz consultiva en los asuntos de los cuales son relatores.”¹⁶⁵

También colabora en la Corte de Cuentas el Parquet o Ministerio Público, que está integrado por un procurador general que representa al gobierno en la Corte y un abogado general. Las funciones de este último son ejercitadas por un consejero refrendario de primera clase especialmente delegado a este efecto por decreto.

El procurador general debe verificar que los responsables presenten sus rendiciones de cuentas en los plazos fijados en las leyes y reglamentos, y requerir, en caso de retardo, la aplicación de las penas previstas. Debe asegurarse, igualmente, que las cámaras de la Corte realicen en forma regular sus sesiones; que los consejeros refrendarios cumplan debidamente sus servicios, y en caso de negligencia dirigirse al primer presidente formulándole las reclamaciones necesarias. Esto es muy interesante, ya que es un control dentro del funcionamiento de un

¹⁶⁵Ibídem pág.239.

propio organismo de control, aspecto que no habíamos encontrado en ninguna de las legislaciones de los países antes estudiados y cuya conveniencia salta a la vista.

Todos los miembros de la Corte de Cuentas son nombrados por el presidente de la República a propuesta del ministro de Finanzas. Los auditores son reclutados por medio de concurso entre candidatos que deben ser licenciados en derecho y estar entre los veintiuno y veintiocho años de edad. Los presidentes y consejeros principales, refrendarios y auditores gozan de inamovilidad.

Una vez por trimestre, obligatoriamente, todos los miembros de la Corte se reúnen en asamblea general y en audiencia pública.

Las atribuciones de la Corte de Cuentas en Francia son principalmente jurisdiccionales y constitucionales; las de orden administrativo, ejercidas por los órganos de control interno, han adquirido un gran desarrollo y un carácter esencialmente preventivo.

La Corte no participa del contralor durante la ejecución del presupuesto. Esta tarea está a cargo del poder administrativo. El procedimiento ante la Corte de Cuentas es siempre a puerta cerrada y no comporta debate oral contradictorio, donde las partes interesadas sean admitidas a efectuar su descargo; esto es una calidad especial de este tribunal, ya que en otros países sí se permite la asistencia de la parte para que exprese lo que a su derecho convenga. En Francia, esto no se sigue debido a que se juzga a posteriori sobre cuentas y no ataca directamente a las personas encargadas del manejo de los fondos del erario, ya que, como hemos visto, estas actividades pertenecen a autoridades administrativas de jerarquía inferior.

La Corte de Cuentas de Francia no tiene la facultad de hacer ejecutar sus sentencias; al igual que la de Argentina, sus sanciones son tramitadas por medio del Ministerio de Finanzas. En caso de que se constate un hecho delictuoso, la Corte de Cuentas, al igual que ocurre en Argentina, al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Justicia, para que se persigan con la actividades conducentes.

Las cuentas de los responsables en materia de especies son sometidas a la Corte, pero ésta no ejerce a su respecto más funciones que las de un simple contralor administrativo, y se pronuncia por vía de declaración, salvo en los casos de excepción, en los que se pronuncia, en virtud de disposiciones especiales, por sentencia.

Es el Parlamento a quien corresponde las funciones de contralor supremo de la ejecución del presupuesto votado por la Corte de Cuentas en Francia, la cual publica las declaraciones generales de conformidad, con respecto al presupuesto presentado al Parlamento, y las cuales tienen por objeto certificar públicamente la exactitud de las cuentas presentadas al Parlamento por los ministros que las ordenen, afirmando la conformidad de las cifras de las operaciones ordenadas por estos últimos con las cifras de las operaciones correspondientes.

Esta es una característica que no se establece claramente con otras legislaciones, lo cual tiene un efecto de esfuerzo hacia la idea original que gesta a los tribunales de cuentas; es decir, es un esfuerzo directo a la democracia, ya que además de cumplir con sus funciones de vigilante de la actividad financiera del Estado, hace saber al pueblo, que es quien ha delegado sus facultades en dicho órgano, la situación que guarda en cada momento y anualmente, las finanzas públicas.

El Tribunal de Cuentas Juzga a los responsables del manejo de bienes y fondos públicos y a los contadores; a estos últimos para determinar si, ejecutan correctamente los controles a que haya lugar.

Al iniciar los juicios de cuentas, el Tribunal puede ordenar que se repita contra el funcionario responsable por las sumas que éste hubiere pagado indebidamente, o por los perjuicios que con su proceder hubiere causado al Estado.

Aspectos comunes de los mecanismos de control entre España y Francia

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que coinciden en su denominación son España y Francia en donde se constituyen como “Tribunales de Cuentas “.

Del análisis a las Constituciones, Leyes y Reglamentos que regulan los instrumentos de control en España y Francia se concluye que sólo realizan una fiscalización “ex post”, es decir, después de ejercido el presupuesto. Los órganos revisores tienen facultades exclusivas para revisar ingresos y egresos. En España y Francia, no existe otro órgano de fiscalización con facultades similares a las que ellas realizan; sin embargo, en el caso de Francia se establece al Contralor Financiero en cada Ministerio el cual realiza un control interno.

Las EFS de España y Francia coinciden en que los Departamentos, Ministerios y Agencias de Gobierno, así como las empresas del Estado pueden ser objeto de fiscalización, asimismo, pueden fiscalizar a las empresas privadas que reciban recursos públicos.

La entidad de fiscalización superior en Francia tiene plena autonomía de gestión, ya que es independiente, como un ombudsman, no obstante informa del resultado de su revisión al Parlamento y al público; a diferencia de la de España, que depende directamente de las Cortes Generales y a ellas reporta el resultado de su revisión. Asimismo, dichas entidades de fiscalización tienen autonomía para decidir sus programas de auditoría y facultad para aceptar o declinar propuestas de revisiones que le hacen las Comisiones Legislativas.

VII.5.-Reino Unido

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, más conocido por Reino Unido (incorrectamente como Gran Bretaña o Inglaterra), es un país insular del norte de Europa, miembro de la Unión Europea (UE), que está formado por Inglaterra, Escocia, Gales (en la isla de Gran Bretaña) e Irlanda del Norte (en la isla de Irlanda). Al sur del país se encuentra el Canal de la Mancha, donde se encuentra el Eurotúnel, que comparte con Francia.

Escocia e Inglaterra han existido como entidades separadas unificadas desde el siglo X. Gales, bajo control inglés desde el Estatuto de Rhuddlan en 1284, se hizo parte del Reino de Inglaterra por el Acta de Unión de 1536. Con el Acta de Unión de 1707, los reinos separados de Inglaterra y Escocia, habiendo compartido el mismo monarca desde 1603, acordaron una unión permanente como el Reino de Gran Bretaña. Esto ocurrió en un tiempo cuando Escocia estaba en la ruina económica y era poco popular entre la amplia población escocesa.

“El Act of Union (Acta de Unión nombre original en inglés) de 1800 unió el reino de Gran Bretaña con el reino de Irlanda, que había caído

gradualmente bajo control británico entre 1169 y 1691, para formar el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. Esta también fue una decisión impopular, llevándose a cabo justo después de la infructuosa Rebelión de los Irlandeses Unidos de 1798. La ocasión elegida para esta unión, cuando se temió una intervención o invasión napoleónica, fue debida predominantemente a problemas de seguridad.

En 1922, tras amargas luchas que hacen eco en la actual corriente política, el Tratado anglo-irlandés partió Irlanda en el Estado Libre Irlandés e Irlanda del Norte, con la última parte permanente del Reino Unido. Como se aprobó en el tratado, Irlanda del Norte, que consiste de seis de los nueve condados de la provincia irlandesa de Ulster, inmediatamente optó por salir del Libre Estado y permanecer en el Reino Unido. La nomenclatura del RU fue cambiada en 1927 para reconocer la salida del acuerdo de la mayor parte de Irlanda, siendo adoptado el nombre de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.”¹⁶⁶

El Reino Unido es una monarquía parlamentaria basada en 'common law' pero no tiene una Constitución escrita, si bien sus principios y prácticas son inherentes a las instituciones de gobierno, que son la Corona, el gabinete de ministros, el Consejo Privado y el Parlamento. El monarca británico es el jefe de Estado y del Ejecutivo, así como máxima autoridad de la Iglesia de Inglaterra. Además elige formalmente al Primer Ministro y al gobierno, tras elecciones democráticas.

Las funciones ejecutivas son realizadas por los ministros dirigidos por el primer ministro (Prime Minister) y para ello dependen del apoyo de la mayoría de miembros de la Cámara de los Comunes (House of Commons). El partido con dicha mayoría forma gobierno y el Primer Ministro es el líder del partido mayoritario. El Primer Ministro (elegido por

¹⁶⁶ Wikipedia, Enciclopedia electrónica, búsqueda: Reino Unido.

el monarca), escoge a los ministros de su gobierno. El Partido Conservador o Tory y el Partido Laborista o Labour han dominado la vida política del país desde el final de la Primera Guerra Mundial.

El Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es la institución legislativa suprema en el Reino Unido y en los Territorios Británicos de Ultramar (los cuales sólo tienen Soberanía parlamentaria). A la cabeza está el Soberano. Es bicameral, incluyendo una Cámara alta, llamada Cámara de los Lores, y una Cámara baja, llamada Cámara de los Comunes del Reino Unido.

La Cámara de los Lores incluye dos diferentes tipos de miembros: Los Lores Espirituales (los clérigos senior de la Iglesia de Inglaterra) y los Lores Temporales (miembros de la nobleza). Los miembros de esta cámara son elegidos por la nobleza, antes eran hereditarios, pero en la actualidad solo dos puestos son hereditarios. Por otro lado, los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos democráticamente. La Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes se reúnen en Salones separados en el Palacio de Westminster (comúnmente conocido como las Cámaras del Parlamento), en Londres la capital británica (más precisamente, en el municipio—y ciudad—conocida como Ciudad de Westminster). Por convención constitucional, todos los ministros de gobierno, incluyendo al Primer Ministro son elegidos desde la Cámara de los Comunes o de la Cámara de los Lores.

El Parlamento se desarrolló a partir del antiguo concilio que aconsejaba al Soberano. En teoría, el poder no es del Parlamento sino de la Reina "Queen-in-Parliament" o el Rey ("King-in-Parliament"). A menudo se dice que la Reina tiene autoridad soberana, sin embargo esta posición es debatible. En los tiempos modernos, el poder real está en las elecciones democráticas de las Cámara de los Comunes. El Soberano

actúa sólo como una figura decorativa y los poderes de la Cámara de los Lores están ampliamente limitados.

El Parlamento Británico es a menudo llamado la "Madre de los Parlamentos", dado que los poderes legislativos de muchas naciones—los más destacados, son los miembros de la Commonwealth—han adoptado este modelo. Sin embargo, esta es una frase de John Bright, quien remarcó el 18 de enero de 1865 que "Inglaterra es la Madre de los Parlamentos" en el contexto de apoyar las demandas para los derechos al voto en un país que había iniciado el gobierno parlamentario.

En la actualidad las fuerzas políticas y la sociedad británica en general, se enfrentan sobre dos cuestiones centrales: primero, el encaje del país en la UE. Es notorio el denominado euroescepticismo británico y la renuencia a cualquier cesión de soberanía en favor de entes supranacionales, lo que es patente en cuestiones como la unidad monetaria y el espacio Schengen. La segunda cuestión es la política económica y social que el gobierno debe seguir.

A partir de la Segunda Guerra Mundial las fuerzas políticas participaron en el general consenso de la noción del Welfare State o estado del bienestar bajo el eslogan de tener el país que los héroes (los soldados que lucharon en esa guerra) se merecían. No obstante la ejecución de un programa intervencionista y nacionalizador de empresas dio lugar a una paluatina perdida de nivel económico e importancia geopolítica del país (llegó a hablarse de "el enfermo de Europa"), proceso que no se invertiría hasta el gobierno de Margaret Thatcher, con la adopción de políticas neoliberales que en su fase inicial provocaron una fuerte conmoción política y social en el país.

El gobierno laborista de Tony Blair desde la izquierda ha continuado la tendencia liberal. Inglaterra (Reino de Inglaterra hasta su

fusión con Escocia en 1707 para formar el Reino de Gran Bretaña) es el más grande y más densamente poblado de los países constituyentes (constituent country) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Sus habitantes corresponden al 83% de la población del Reino Unido. El territorio se encuentra rodeado del Mar del Norte, Mar de Irlanda, Océano Atlántico y el Canal de la Mancha.

La capital del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (United kingdom of Great Britain and Northern Ireland, en inglés) es Londres (14.945.000 hb). Se encuentra dividido en cuatro territorios, regiones o también llamados "países constituyentes": Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, siendo la capital del estado también la de Inglaterra. Las otras regiones tienen situadas sus capitales en Edimburgo, Cardiff y Belfast respectivamente. Todas poseen una cierta autonomía, siendo mayor ésta en el territorio del norte de Irlanda.

Inglaterra. Es frecuente el uso erróneo de Inglaterra como sinónimo de Gran Bretaña o del Reino Unido (opción que puede resultar ofensiva para escoceses, galeses, y norirlandeses). La bandera inglesa es la Cruz de San Jorge. Es una cruz roja sobre fondo blanco, que también forma parte de las banderas de las provincias de Aragón, la bandera de Barcelona, y el escudo de la ciudad de Milán.

Escocia. Es el más septentrional de los cuatro países constituyentes que forman el Reino Unido. Forma parte, junto con Inglaterra y Gales, de Gran Bretaña, dentro de la cual abarca un tercio de su superficie total.

El País de Gales (en inglés: Wales; en galés: Cymru) es uno de los países que conforman el Reino Unido. Se ubica al oeste de la isla de Gran Bretaña y tiene una población total de 3,1 millones de personas. La

capital y ciudad más grande es Cardiff (305.000 habitantes). Los ciudadanos de Gales eligen representantes a la Asamblea Nacional Galesa, la cual atiende asuntos internos, y al parlamento británico en Londres. El jefe del gobierno en Gales es el First Minister. El nombre de Gales procede del anglosajón Wallas, que quiere decir "romanizado". El nombre nativo, Cymru, fue adaptado bajo la forma "Cambria" en lenguaje inglés poético.

Irlanda del Norte (Northern Ireland, en inglés; Tuaisceart Éireann, en irlandés) es una región administrativa del Reino Unido, que se encuentra al nordeste de la isla de Irlanda, corresponde a la mayor parte del Ulster. Limita al norte con el Océano Atlántico, al este con el Canal del Norte, al sureste con el Mar de Irlanda, y al sur, suroeste y oeste, con 360 km con Irlanda. Su capital es Belfast que tiene una población de unos 300.000 habitantes. Actualmente su jefe de Estado continúa siendo la reina Isabel II de Inglaterra, mientras que su jefe de Gobierno es el reverendo Ian Paisley, miembro del Partido Democrático Unionista. Paisley y su partido comparten Gobierno, desde el 8 de Mayo de 2007, con el número dos del Sinn Fein, Martin McGuinness. Los ciudadanos de Irlanda del Norte eligen a miembros para una asamblea provincial que supervise asuntos locales, y también eligen a representantes que se sientan en el parlamento nacional del Reino Unido en Londres.

De una manera muy similar a la que opera la GAO (General Accountability Office) *Oficina General de Contabilidad de los E.U.A.*, funciona la NAO (National Audit Office) *Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido*. De hecho, la NAO inspira a la GAO, es decir, como todas las instituciones Inglesas de tradición, éstas fueron base de inspiración para los E.U.A .

La NAO escudriña el gasto público a nombre del Parlamento, es una instancia totalmente independiente del gobierno. La NAO es dirigida por el Contralor y Auditor General, sir Juan Bourn. La NAO revisa las cuentas y estados financieros de todos los departamentos gubernamentales y agencias centrales, tan bien como una amplia gama de otras entidades públicas e informa al Parlamento sobre la economía, la eficacia y la eficacia con las cuales se ha utilizado el dinero público. Entre los objetivos de la NAO se encuentran ahorrar millones de libras cada año al contribuyente.

La figura del Contralor y Auditor General, NAO, fue creada por el Acta de 1866 de los departamentos del Ministerio de Hacienda y de Intervención que combinó las funciones del interventor del Ministerio de Hacienda, (quién había autorizado la aplicación dineros públicos a los departamentos desde 1834) con las de las comisiones de la Intervención, (quién había presentado tradicionalmente las cuentas del gobierno al Hacienda). De conformidad con el Acta referida se concentró la labor de auditor encargado ara autorizar la aplicación el dinero a los departamentos (la función del interventor) y la nueva tarea de examinar cuentas departamentales y de divulgar los resultados al Parlamento.

La NAO, audita materias “reservadas” al gobierno BRITÁNICO, incluyendo defensa, asuntos exteriores, Seguridad Social e impuestos del gobierno central, y el resto del gasto por departamentos gubernamentales centrales en Inglaterra. Es también responsable de revisar el pago de las concesiones del bloque a las administraciones del gasto por la oficina de Escocia, oficina de País de Gales y oficina de Irlanda del Norte. (La intervención del gasto directo por la oficina de Irlanda del Norte es realizada por la oficina de la intervención de Irlanda del Norte a nombre del interventor y del general Británicos. Además, conduce intervenciones

que evalúan las finanzas de un número de cuerpos públicos. Hay una Auditor para cada una de las regiones que conforman el Reino Unido:

El Auditor para Escocia es una figura creada por el Acta 1998 de Escocia. El Auditor General para Escocia revisa proporciona servicios a la NAO y a la Comisión de las Cuentas, que es responsable de la intervención de autoridades locales e informa al parlamento Escocés.

La oficina de la intervención de País de Gales fue creada el 1 de abril de 2005 por el Acta Público 2004 de la intervención (País de Gales) y reúne la oficina de la Comisión de la intervención en País de Gales con el de la oficina nacional de la intervención en País de Gales. El Auditor para Gales audita al gobierno de la Asamblea Galés y divulga los resultados a la Asamblea Nacional para País de Gales.

Ha habido un Auditor y Contralor para Irlanda del Norte desde 1921, a quienes les corresponde revisar los recursos públicos que utilizan los cuerpos del sector público incluyendo las autoridades fronterizas creadas por el acto 1998 de Irlanda del Norte.

La NAO es responsable ante la Cámara de los Comunes, particularmente ante la Comisión Pública de las Cuentas.

VII.6. La Unión Europea.

El presente apartado tiene por objetivo proporcionar una visión de conjunto sobre la construcción de la Comunidad Económica Europea (CCE), persiguiendo la sencillez, concisión y alcance en el tema objeto de ésta investigación, por lo que la información que aquí se condensa se ligera en la medida de lo posible.

Nuestra fuente primordial de documentación lo ha sido la Secretaría General del Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, órgano que ha elaborado diversas fichas técnicas sobre la Unión Europea. También nos basamos en el más reciente proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (CE), que pretende reemplazar todos los tratados existentes por un solo texto, la Constitución fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, y firmada en Roma el 29 de octubre de 2004. Debe ser ratificada por cada Estado miembro de conformidad con sus propias disposiciones constitucionales (es decir, por su parlamento o mediante referéndum). La Constitución no entrará en vigor hasta que la hayan ratificado los 25 Estados miembros.

Los tratados Iniciales

Los tratados antecedentes de la CEE fueron: el tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, que entró en vigor el 25 de julio de 1952, documento en el que por primera vez, un grupo de Estados aceptó seguir la vía de la integración y permitió establecer las bases de la arquitectura comunitaria al crear una “Alta Autoridad”, una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo.

“La creación de la CECA no era, según las intenciones declaradas por sus promotores, más que una primera etapa en la vía que conduciría a la “federación europea”. El mercado común del carbón y del acero debía permitir experimentar una fórmula que pudiera extenderse

progresivamente a otros ámbitos económicos y que llevara en último término a la construcción de una Europa Política”.¹⁶⁷

El CECA o Tratado de París, aseguró esencialmente en su momento:

- La Libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción;
- La vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hagan necesaria la instauración de cuotas de producción;
- El respeto de las reglas de la competencia y de la transparencia de los precios;
- El apoyo a la modernización del sector y la reconversión.

Los Tratados constitutivos de la CCE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), llamada “EURATOM”, o tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957, entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Si el Tratado CECA se celebró por un periodo de 50 años (artículo 97), los Tratados de Roma lo fueron por un — periodo de tiempo ilimitado — (artículo 240 del Tratado CEE y artículo 208 del Tratado de la CEEa), lo que les confirió un carácter “cuasiconstitucional”. Los seis países fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. El objetivo del EURATOM era coordinar los programas de investigación ya iniciados por los distintos Estados o que

¹⁶⁷ “Fichas Técnicas sobre la Unión Europea.”. Secretaría General del Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Mayo 2000, pág. 8.

éstos se disponían a lanzar con miras a la utilización pacífica de la energía nuclear.

El Tratado de fusión, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965, entró en vigor el 1 de julio de 1967. Estableció una sola Comisión y un solo Consejo para las tres Comunidades Europeas entonces existentes (CECA, CEE, CEEA) e impuso el principio de unidad presupuestaria. “Este tratado constituye la primera modificación a los Tratados iniciales La primeras modificaciones a los tratados iniciales. La decisión del Consejo del 21 de abril de 1970 creó un sistema de recursos propios de la Comunidad, que sustituyó a las contribuciones financieras de los Estados Miembros.”¹⁶⁸

Finalmente, mediante el Tratado de Bruselas, de 22 de abril de 1970, el Parlamento obtuvo el derecho de rechazar el presupuesto y de conceder la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del mismo. Este Tratado instituyó asimismo el Tribunal de Cuentas, organismo de control contable y de gestión financiera que inició sus funciones el 25 de Octubre de 1977.

El Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo y La Haya, procedieron a firmarla 9 Estados Miembros, a los que les siguieron Dinamarca, Italia y Grecia, firmada el 17 de febrero de 1986, entró en vigor el 1 de julio de 1987. Introdujo las adaptaciones necesarias para completar el mercado interior y concedió al Parlamento Europeo determinados poderes presupuestarios.

“Los grandes objetivos de la AUE son:

- Realizar el gran mercado para el 1 de enero de 1993;

¹⁶⁸ Ob cit. pág. 8.

- Incrementar el papel del Parlamento Europeo a fin de paliar el déficit democrático en el sistema decisorio comunitario;
- Mejorar la capacidad de decisión del Consejo.”¹⁶⁹

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El "Tratado de Maastricht" cambió el nombre de "Comunidad Económica Europea" por el más simple de "Comunidad Europea". También introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros (por ejemplo, en defensa y justicia e interior). Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema "comunitario" existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura con tres "pilares", de naturaleza tanto económica como política: la Unión Europea.

En síntesis, Maastricht, dió inicio a una nueva evolución: creó la Unión Europea y la dotó de una política exterior y de seguridad común (PESC), así como de una cooperación en materia de justicia y asuntos de interior (JAI).

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Modificó y reenumeró los Tratados UE y CE, ligando al mismo las versiones consolidadas de los Tratados UE y CE. Al constituir una Unión Europea, éste Tratado, supone una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.

¹⁶⁹ Pérez Bustamante, Rogelio “Los Estados de la Unión Europea.Historia Política y Constitucional”, Madrid, Otoño, 1994, Editorial DYKINSON, 4ta edición, pág. 238.

El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Sobre todo, reformó las instituciones para que la Unión pudiera funcionar eficazmente tras su ampliación a 25 Estados miembros. El Tratado de Niza, el antiguo Tratado de la UE y el Tratado CE han sido fusionados en una versión consolidada.

La Unión Europea. Sus Instituciones.

Los preámbulos de los Tratados referidos revelan la unidad de inspiración que procede la creación de las Comunidades, a saber, el convencimiento de la necesidad de comprometer a los Estados europeos en la construcción de un destino común, única vía que podía permitirles superar los retos del futuro. “En ese sentido la CEE tiene por objetivo el establecimiento de un mercado común fundado en las cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y en la aproximación progresiva de las políticas económicas”.

De conformidad al sitio oficial en Internet de la Unión Europea, la misma es “...una familia de países europeos democráticos que se han comprometido a trabajar juntos en aras de la paz y la prosperidad. No se trata de un Estado destinado a sustituir a los actuales Estados, ni de una mera organización de cooperación internacional. En realidad, la UE es única. Sus Estados miembros han creado instituciones comunes en las que delegan parte de su soberanía, con el fin de que se puedan tomar, democráticamente y a escala europea, decisiones sobre asuntos específicos de interés común.

Las raíces históricas de la Unión Europea se remontan a la Segunda Guerra Mundial. La idea surgió de la determinación de los europeos de evitar que volvieran a producirse matanzas y destrucciones.

En sus primeros años, la formaban seis países y la cooperación entre ellos se ceñía fundamentalmente a temas comerciales y económicos. Hoy en día, la UE comprende 27 países y 490 millones de personas y se ocupa de una amplia gama de cuestiones que afectan de manera directa a nuestra vida diaria.

Europa es un continente con muchas tradiciones y lenguas diferentes, pero también un continente que comparte valores como la democracia, la libertad y la justicia social. La UE defiende estos valores y fomenta la cooperación entre los pueblos de Europa, promoviendo la unidad dentro del respeto de su diversidad, y garantizando que las decisiones se tomen teniendo en cuenta al máximo a los ciudadanos.

En el mundo cada vez más interdependiente del siglo XXI, resulta más necesario que nunca, que todos y cada uno de los ciudadanos europeos trabajen conjuntamente con personas de otros países con un espíritu de curiosidad, solidaridad y amplitud de miras.”¹⁷⁰

La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se derivan de los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Los tratados se han modificado y puesto al día para adaptarse a la evolución de la sociedad. El más reciente, el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, quiere reemplazar todos los tratados existentes por un solo texto y es el resultado del trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa y de una conferencia intergubernamental (CIG). La Constitución fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, y firmada en Roma el 29 de octubre de 2004. Debe ser

¹⁷⁰Página electrónica de la Unión Europea ([http://www. Europa.eu.int](http://www.Europa.eu.int).)

ratificada por cada Estado miembro de conformidad con sus propias disposiciones constitucionales (es decir, por su parlamento o mediante referéndum). La Constitución no entrará en vigor hasta que la hayan ratificado los 25 Estados miembros.

La ratificación: última etapa

La ratificación de la Constitución es la última etapa que se ha de superar para terminar el proceso de reformas institucionales iniciadas con el Tratado de Niza.

Como en el caso de los tratados anteriores, la ratificación del nuevo texto por todos los Estados miembros es necesaria para su entrada en vigor. Los Estados miembros procederán a la ratificación con arreglo a sus reglas constitucionales respectivas, bien mediante ratificación parlamentaria, bien mediante referéndum.

Está previsto que el proceso de ratificación dure dos años. La Constitución debió entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006.

Con motivo del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron que, a pesar de los resultados negativos de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, el proceso de ratificación debía continuar. Ya se ha fijado una cláusula de revisión para el segundo semestre de 2006 «con objeto de proceder a una valoración de conjunto de los debates nacionales y acordar los próximos pasos del proceso».

Estructura del Tratado Constitucional

Tras el tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, el conjunto del Derecho

comunitario se asentaba en ocho tratados, a los que se añadían más de cincuenta protocolos y anexos. Los tratados referidos no se conformaron con modificar el Tratado CE originario, sino que dieron origen a otros textos que se combinaron con él. La adición de esos distintos tratados dio lugar a una arquitectura europea cada vez más compleja y poco comprensible para los ciudadanos europeos.

En su reunión de Laeken, en diciembre de 2001, el Consejo Europeo convocó la Convención Europea, a la que encargó la misión de preparar la reforma y presentar propuestas. La elección del modelo de Convención constituye un punto de inflexión importante en lo relativo a la revisión de los tratados y plasma la voluntad de abandonar las reuniones celebradas a puerta cerrada y con la participación exclusiva de los responsables de los Gobiernos.

La Convención, que reunía a representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión, deliberó públicamente entre febrero de 2002 y julio de 2003, y propuso reformar en profundidad la Unión, para hacerla más eficaz, transparente, comprensible y próxima a los ciudadanos europeos. El fruto de sus trabajos: el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Esta Convención se desarrolló entre octubre de 2003 y junio de 2004, logrando el consenso con respecto al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Tratado Constitucional sustituye todos los tratados acumulados desde hace 50 años, excepto el Tratado Euratom.

El Tratado Constitucional se divide en cuatro grandes partes, entre las cuales se ha de señalar que no existe jerarquía alguna. Después de

un preámbulo de carácter constitucional que recuerda la historia y las herencias de Europa, y su voluntad de superar sus divisiones, la parte I se consagra a los principios, objetivos y disposiciones institucionales por los que se rige la nueva Unión Europea. La parte I, dividida en nueve títulos, incluye:

- La definición y los objetivos de la Unión
- Los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión
- Las competencias de la Unión
- Las instituciones de la Unión
- El ejercicio de las competencias de la Unión
- La vida democrática de la Unión
- Las finanzas de la Unión
- La Unión y su entorno próximo, y
- La pertenencia a la Unión

La parte II del Tratado Constitucional recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y comprende siete títulos, precedidos de un preámbulo:

- La dignidad
- Las libertades
- La igualdad
- La solidaridad
- La ciudadanía
- La justicia y
- Las disposiciones generales

La parte III incluye las disposiciones relativas a las políticas y al funcionamiento de la Unión. En ella se establecen las políticas internas y externas de la Unión, por ejemplo las disposiciones relativas al mercado interior, a la unión económica y monetaria, y al espacio de libertad,

seguridad y justicia, así como la política exterior y de seguridad común (PESC) y las disposiciones relativas al funcionamiento de las instituciones. Esta tercera parte comprende también siete títulos:

- Las disposiciones de aplicación general
- La no discriminación y la ciudadanía
- La acción y las políticas interiores
- La asociación de los países y territorios de ultramar
- La acción exterior de la Unión
- El funcionamiento de la Unión y
- Las disposiciones comunes

La parte IV comprende las disposiciones generales y finales del Tratado Constitucional, en particular la entrada en vigor, el procedimiento de revisión de la Constitución y la derogación de los Tratados anteriores.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa incluye en anexo algunos protocolos, como:

- El Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea
- El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad
- El Protocolo sobre el Grupo del Euro
- El Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom y el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones.

Los principios fundacionales de la Unión del Tratado de la Constitución Europea son:

- Consagración de los valores y objetivos de la Unión , así como de los derechos de los ciudadanos europeos gracias a la

incorporación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en la Constitución.

- Atribución de una única personalidad jurídica a la Unión (fusión de la Comunidad Europea con la Unión Europea).
- Definición clara y estable de las competencias (competencias exclusivas, compartidas y competencias de apoyo) y de su distribución entre los Estados miembros y la Unión.
- Introducción de una cláusula de retirada voluntaria que, por primera vez, da a los Estados miembros la posibilidad de retirarse de la Unión.
- Simplificación de los instrumentos de acción de la Unión , que se reducen de quince a seis, y simplificación de la terminología: introducción de términos de las leyes europeas y leyes marco europeas.
- Definición, por primera vez, de los fundamentos democráticos de la Unión , entre ellos la democracia participativa, e instauración de una verdadera posibilidad de iniciativa legislativa popular.

Las Políticas de la Unión

- Mejora de la coordinación económica entre los países que han adoptado el euro y reconocimiento del papel informal del Grupo del Euro.
- Supresión de la estructura de pilares: el segundo (política exterior y de seguridad común) y el tercer (justicia y asuntos de interior) pilar, que hasta ahora se regían por el método intergubernamental, se comunitarizan.
- Refuerzo de la política exterior y de seguridad común con el nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y la definición progresiva de una política común de defensa , gracias, por ejemplo, a la creación de una Agencia Europea de Defensa y a la autorización de una cooperación reforzada en este ámbito.

- Puesta en práctica de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia , gracias a la previsión de la aplicación de políticas comunes en materia de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, y de cooperación judicial y policial, y gracias al desarrollo de las acciones de Europol y Eurojust y a la posibilidad de crear una Fiscalía Europea.

Las Instituciones de la Unión

El texto de la Constitución vuelve a abordar el sistema institucional básico de la Unión Europea (UE) que, por ahora, está formado por seis instituciones:

- Parlamento Europeo, (1)
- Consejo de Ministros, (2)
- Comisión, (3)
- Tribunal de Justicia, (4)
- Tribunal de Cuentas, (5)
- Banco Central Europeo (6)

(1) En el artículo I-20 del Tratado Constitucional se describen las disposiciones generales relativas al Parlamento. Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, además de las facultades que ordinariamente le corresponden a los Poderes Legislativos, sus facultades se centran en dos materias:

- La extensión de los poderes del Parlamento en los procedimientos decisorios de la Unión;
- La instauración de un nuevo sistema de distribución de los escaños entre los Estados miembros.

Con cada reforma de los Tratados se ha reforzado el papel del Parlamento Europeo en cuanto al desarrollo de los procedimientos decisorios de la Unión. La Constitución extiende el procedimiento de codecisión, bautizado como « procedimiento legislativo ordinario »¹⁷¹.

El Parlamento se convierte así en colegislador en la casi totalidad de los casos, con excepción de una docena de actos en los que únicamente se le consultará. Una ficha específica relativa al procedimiento legislativo aborda en detalle las materias afectadas por este paso al «procedimiento legislativo ordinario».

La Constitución atribuye conjuntamente al Parlamento y al Consejo de Ministros las funciones legislativa y presupuestaria. Por tanto, se coloca al Parlamento en igualdad de condiciones que el Consejo de Ministros en la atribución de estas dos funciones. El Parlamento ejerce también funciones de control político y de consulta según las condiciones establecidas por la Constitución (por ejemplo, el control de la Comisión o la ejecución del presupuesto¹⁷²).

¹⁷¹ La Constitución supone una simplificación importante de los procedimientos legislativos de la Unión. La instauración del «procedimiento legislativo ordinario» (artículos I-34 y III-396), inspirado en el procedimiento existente denominado de «codecisión», ha convertido en lo sucesivo al Parlamento en el auténtico colegislador junto con el Consejo de Ministros. El Parlamento y el Consejo de Ministros adoptarán las leyes y las leyes marco europeas con arreglo al procedimiento descrito en el artículo III-396. La Constitución extiende la aplicación de este procedimiento legislativo a un gran número de artículos y, de esta manera, aumenta el poder decisorio al Parlamento. Para algunas leyes y leyes marco, que se adoptan según un procedimiento especial, el Tratado Constitucional prevé que se consulte al Parlamento, o que éste deba aprobar el acto en cuestión.

¹⁷² Se incrementan las competencias del Parlamento en el marco procedimiento presupuestario (artículos III-403 a III-409), dado que, en lo sucesivo, el procedimiento presupuestario será similar al procedimiento legislativo ordinario, con una lectura única y una conciliación entre el Parlamento y el Consejo. Además, se suprime la antigua distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, lo que significa que se extiende la influencia del Parlamento al conjunto del presupuesto. En efecto, anteriormente los únicos gastos que podían ser decididos en última instancia por el Parlamento eran los gastos no obligatorios. Los principios presupuestarios y financieros sustentan la correcta

La Constitución recuerda que el Presupuesto de la Unión se financia íntegramente con cargo a recursos propios¹⁷³ sin perjuicio de otros ingresos (artículo I-54). El sistema de recursos propios se

previsión y ejecución del Presupuesto. La Constitución mantiene los principios actuales y establece que todos los ingresos y los gastos de la Unión deben ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario (anualidad), ser consignados en el Presupuesto de la Unión (unidad) y estar equilibrados (equilibrio). La ejecución de los gastos requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante. A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la financiación de los gastos ha de poder efectuarse con los recursos propios y debe ajustarse al Marco Financiero plurianual. Se destacan el principio de buena gestión financiera y la necesidad de luchar contra el fraude en ese ámbito.

El ejercicio presupuestario de la Unión comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre. La Constitución establece un procedimiento presupuestario que se asemeja a un procedimiento legislativo ordinario (actual procedimiento de codecisión) con una única lectura y la conciliación, unos plazos muy estrictos y la obligación de que la Comisión presente otra propuesta en caso de desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento. El Tratado Constitucional simplifica la situación anterior, pues de ahora en adelante la Comisión habrá de presentar un proyecto y no un anteproyecto de presupuesto. Además de ello, la Constitución acaba con la distinción vigente entre gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO), lo cual tiene dos consecuencias: el Parlamento adquiere influencia sobre todo el presupuesto, pero pierde el derecho a la «última palabra», que le permite imponer su voluntad al Consejo en cuanto a los GNO en el procedimiento presupuestario anterior. Sin embargo, la Convención preveía que el Parlamento Europeo tuviera la última palabra sobre todos los gastos, disposición que la Conferencia Intergubernamental (CIG) prácticamente suprime. De hecho, este supuesto se mantiene únicamente en caso de que el Consejo rechace el presupuesto tras el acuerdo del Comité de Conciliación instaurado por la Constitución. La Constitución mantiene el sistema de «doceavas partes provisionales», aplicable cuando el Consejo y el Parlamento no alcancen un acuerdo sobre el Presupuesto antes del plazo previsto.

La última novedad introducida en el procedimiento presupuestario se refiere a la creación de un informe de evaluación (artículo III-408) que la Comisión presentará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros. Dicho informe, relacionado con el procedimiento de aprobación de la gestión, deberá permitir evaluar la ejecución del Presupuesto respecto a los objetivos establecidos.

La Comisión deberá seguir presentando el proyecto de Presupuesto anual de la Unión y ejecutándolo, en colaboración con los Estados miembros y bajo el control del Parlamento y del Tribunal de Cuentas.

¹⁷³ Origen de los recursos propios. La Constitución recuerda que el Presupuesto de la Unión se financia íntegramente con cargo a recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos (artículo I-54). El sistema de recursos propios se establecerá en una ley europea del Consejo, que se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo, y que habrá de ser aprobada por todos los Estados miembros, tal como sucede en la actualidad. La mayoría cualificada se aplicará únicamente para adoptar las leyes por las que se fijen las medidas de aplicación de dicho sistema, siempre que así lo disponga explícitamente la ley adoptada previamente. Esta posibilidad constituye la

establecerá en una ley europea del Consejo, que se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo, y que habrá de ser

única diferencia respecto a las disposiciones presupuestarias actuales en relación con los recursos propios (artículo 269 del Tratado CE).

Los recursos propios tradicionales (RPT) se consideran como recursos propios "por naturaleza", ya que se trata de ingresos recaudados en el marco de las políticas comunitarias y no procedentes de los Estados miembros en concepto de contribuciones nacionales. Los recursos propios actuales proceden de los derechos de aduana, derechos agrícolas, cotizaciones del azúcar, de un tipo aplicado a la base armonizada del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de otro aplicado a la renta nacional bruta (RNB). **Derechos de aduana.** Los derechos de aduana se perciben en las fronteras exteriores sobre las importaciones. **Recursos de origen agrícola.** Los más importantes de esta categoría son los derechos agrícolas que al principio se llamaban "exacciones reguladoras agrícolas". Fueron instaurados en 1962 y transferidos a la Comunidad mediante decisión de 21 de abril de 1970. En su origen se trataba de impuestos variables en función de los precios del mercado mundial y del mercado europeo. Los derechos agrícolas son simplemente derechos de importación aplicados a los productos agrícolas importados de Estados terceros. A estos impuestos se añaden las cotizaciones sobre la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina. Estas cotizaciones se aplican a los productores de azúcar de la Comunidad, contrariamente a los impuestos sobre las importaciones agrícolas. **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).** Los recursos IVA fueron creados mediante Decisión de 21 de abril de 1970, ya que los recursos propios tradicionales no habrían sido suficientes para financiar el presupuesto comunitario. Debido a los plazos suplementarios necesarios para garantizar su armonización, este recurso complejo no se aplicó por primera vez hasta 1980. Es el producto de un tipo aplicado a una base determinada de forma uniforme. Desde 1988 hasta 1994, la base correspondía al 55% del Producto Nacional Bruto (PNB) de los Estados miembros. A partir de 1995, no podía superar el 50% del PNB para los Estados miembros cuyo PNB per cápita fuera inferior al 90% de la media comunitaria. Esta nivelación se extendió progresivamente entre 1995 y 1999 y ahora se aplica a todos los Estados miembros. **Renta interior bruta (RNB).** El Consejo decidió en 1988 la creación de un cuarto recurso propio basado en aquel momento en el Producto Nacional Bruto (PNB), que debía sustituir al IVA como recurso de equilibrio del presupuesto. Mensualmente, los Estados miembros ponen los recursos propios a disposición de la Unión mediante una cuenta "recursos propios" abierta por la Comisión, normalmente en el banco central nacional. Los recursos propios tradicionales se inscriben todos los meses a medida que se perciben. En el caso de los recursos IVA y RNB, se ponen a disposición de la Comisión el primer día laborable del mes, a razón de la doceava parte de su importe provisional que figura en el presupuesto comunitario. Para las necesidades específicas del pago de los gastos agrícolas, los Estados miembros pueden, no obstante, ser invitados por la Comisión a anticipar en uno o dos meses durante el primer trimestre las sumas previstas de conformidad con los recursos IVA y RNB.

Otros ingresos. El presupuesto no es financiado enteramente por los recursos propios sino que también lo es por los impuestos y exacciones aplicados a los ingresos del personal, por los intereses bancarios, contribuciones de terceros países a determinados programas comunitarios (por ejemplo, en el ámbito de la investigación), reembolsos de ayudas comunitarias no utilizadas, intereses de demora, así como por el saldo del ejercicio anterior.

aprobada por todos los Estados miembros, tal como sucede en la actualidad. La mayoría cualificada se aplicará únicamente para adoptar las leyes por las que se fijen las medidas de aplicación de dicho sistema, siempre que así lo disponga explícitamente la ley adoptada previamente. Esta posibilidad constituye la única diferencia respecto a las disposiciones presupuestarias actuales en relación con los recursos propios (artículo 269 del Tratado CE).

La Constitución dispone que, en lo sucesivo, el Parlamento Europeo elija al Presidente de la Comisión, por mayoría de sus miembros, a propuesta del Consejo Europeo. Esta propuesta debe tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Debe señalarse que se ha preferido el término de elección en lugar del de aprobación, utilizado hasta ahora en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Esta modificación tiene como objetivo incrementar la importancia de las elecciones europeas y del Parlamento, y pone claramente de relieve la responsabilidad del Presidente de la Comisión ante el Parlamento.

El Tratado Constitucional no prevé ningún cambio por lo que se refiere a las modalidades de las elecciones europeas. Éstas, naturalmente, deben efectuarse por sufragio universal directo, mediante un escrutinio libre y secreto, que permita a los ciudadanos europeos elegir a sus representantes para un mandato de cinco años (artículo I-20). En el artículo III-330, la Constitución mantiene la base jurídica y estipula que las elecciones europeas deben organizarse según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, lo que aún no ocurre. Este artículo precisa que una ley o una ley marco europea deberá enumerar las medidas que deben adoptarse para que se respete esta exigencia.

El Tratado Constitucional fija el número máximo de escaños en 750, el umbral mínimo de escaños por Estado miembro se fija en seis diputados, para garantizar que, incluso en los Estados miembros menos

poblados, todas las corrientes políticas importantes puedan estar representadas en el Parlamento Europeo. Por primera vez, el número máximo de escaños, que se limita a 96 por Estado miembro, queda también recogido en el Tratado Constitucional.

La Constitución rompe con la tradición de fijar en los Tratados la distribución detallada de los escaños entre los Estados miembros. En lugar de ello, el Tratado Constitucional establece una norma de atribución con arreglo a la cual la representación de los ciudadanos se garantizará de manera decrecientemente proporcional (artículo I-20 CE).

El Consejo Europeo, con la suficiente antelación con respecto a las elecciones parlamentarias de 2009, debería adoptar por unanimidad, a partir de una propuesta del Parlamento y después de su aprobación, una decisión en la que se fije la composición de éste. Así pues, las nuevas normas de composición deberán basarse en la propuesta del Parlamento, lo que conferirá a este último una mayor influencia sobre su propia composición. Si, tras una ampliación posterior, resultara necesario cambiar de nuevo la distribución de los escaños, se aplicará un procedimiento idéntico, lo que evitará modificar la Constitución.

Para la legislatura de 2004-2009, el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión ha mantenido la distribución de los escaños establecida con arreglo al modelo acordado en Niza y fijada en el Tratado de Adhesión celebrado con los diez nuevos países miembros.

(2) La Constitución Europea distingue entre el Consejo Europeo, que estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros (artículos I-21 y I-22); y el Consejo de Ministros (denominado Consejo), que estará compuesto por un representante de rango ministerial por cada Estado miembro (artículos I-23 y I-24).

La Constitución define, en su artículo I-23, las tareas principales y establece la composición del Consejo de Ministros. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa, la función presupuestaria y funciones de formulación de políticas y de coordinación. La función de ejecución que se le atribuye en los Tratados actuales ya no se menciona en este artículo, sino que se contempla únicamente en el artículo I-37 relativo a los actos de ejecución. En efecto, como norma general, la competencia de ejecución de actos se encomienda a la Comisión y compete al Consejo únicamente en los casos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC).

El Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa. Actualmente, cuando los Tratados no disponen otra cosa, el Consejo se pronuncia por mayoría simple de sus miembros aunque resulta poco frecuente puesto que en casi todos los casos los Tratados se refieren a la unanimidad o a la mayoría cualificada. Por lo que respecta a la composición del Consejo de Ministros, la Constitución recoge las disposiciones vigentes. El Consejo estará compuesto por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro. Este representante será el único facultado para comprometer al Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto (con excepción de la posibilidad de delegar el voto en el representante de otro Estado miembro, con arreglo a lo dispuesto en el artículo III-343).

La Constitución reorganiza el trabajo del Consejo. El artículo I-24 del Tratado Constitucional dispone que el Consejo se reúna en diferentes formaciones, lo cual ya se hacía en la práctica, pero nunca se había recogido por escrito en los Tratados. La Constitución contempla explícitamente dos formaciones del Consejo: el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores. Se trata de una escisión

conforme a la materia de la formación actual del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, establecida en la Constitución.

El Tratado Constitucional prevé en su artículo I-24 que todas las formaciones del Consejo estén presididas por los representantes de los Estados miembros conforme a un sistema de rotación igual, con excepción de la de Asuntos Exteriores, que lo estará por el Ministro de Asuntos Exteriores.

(3) Comisión, El Tratado Constitucional indica (artículo I-26) las funciones esenciales de la Comisión, es decir, el derecho de iniciativa (que se convierte en la norma general para la adopción de los actos legislativos, mientras que las excepciones -menos numerosas que las actuales- deben preverse explícitamente), la función ejecutiva, el control de la aplicación del Derecho comunitario, la ejecución del presupuesto y la gestión de los programas. Además, se clarifica que es la Comisión la que, con excepción de la política exterior y de seguridad común, asume la representación exterior de la Unión y toma la iniciativa de la programación anual y plurianual. La Constitución reafirma asimismo el principio de colegialidad y de responsabilidad ante el Parlamento.

Por último, el artículo I-26 recuerda que el mandato de la Comisión seguirá teniendo una duración de cinco años y que aquella debe ejercer sus responsabilidades con total independencia.

El texto de la Constitución establece que la primera Comisión nombrada en aplicación de la Constitución, es decir, la de 2009, estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores.

A partir de 2014, la Comisión se reducirá y se compondrá de un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de

Estados miembros. No obstante, el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad modificar este número.

La Constitución indica claramente que, cuando el Consejo Europeo proponga a la elección del Parlamento Europeo al candidato a la presidencia de la Comisión, lo hará teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Este cambio aumenta indirectamente la importancia del Parlamento y refuerza la apuesta política relacionada con las elecciones europeas.

El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que propone nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos en función de su competencia general, de su independencia y de su compromiso europeo (este último criterio constituye una novedad).

Por último, el Presidente decidirá la organización interna de la Comisión y podrá reorganizar el reparto de las responsabilidades durante su mandato. El Presidente nombrará entre los Miembros de la Comisión, los Vicepresidentes, con excepción del Ministro de Asuntos Exteriores. Además, podrá pedir su dimisión a un Miembro de la Comisión, sin que, como sucede actualmente, el Colegio esté obligado a aprobar esa petición.

(4) La expresión «Tribunal de Justicia de la Unión Europea» designa en lo sucesivo de forma oficial a la jurisdicción bicéfala en su conjunto. La instancia suprema se denomina «Tribunal de Justicia» y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas pasa a llamarse «Tribunal General ». El artículo I-29 precisa que el Tribunal de

Justicia de la Unión Europea comprenderá: «el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados».

La Constitución prevé en el artículo III-359 que puedan crearse tribunales especializados adjuntos al Tribunal General mediante la ley europea, adoptada según el procedimiento legislativo ordinario . Así, dichas leyes, adoptadas a propuesta del Tribunal o de la Comisión, fijarán las normas relativas a la composición de dicho tribunal y precisarán el alcance de las competencias que se le atribuyan. El artículo III-357 de la Constitución constituye un comité para dictaminar sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general, antes de que los Estados miembros tomen la decisión de nombramiento.

El Tratado por el que se establece la Constitución no contempla modificaciones de las competencias del Tribunal, si bien dispone que «Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» (artículo I-29).

No obstante, se facilita el acceso de los particulares al Tribunal al permitir que toda persona física o jurídica pueda interponer recurso contra «los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución » (artículo III-365). Por tanto, la Constitución deberá permitir que los ciudadanos puedan actuar con mayor facilidad contra los reglamentos de la Unión que sirven de base a sanciones, incluso cuando no les afectan individualmente (como imponen en la actualidad los Tratados).

(5) El Tribunal de Cuentas y Banco Central Europeo, gozan asimismo de total independencia en el ejercicio de sus competencias respecto a las demás instituciones. El Tribunal de Cuentas Europeo tiene

por misión controlar con independencia la obtención y la utilización de los fondos de la Unión Europea y, de esta forma, evaluar cómo las instituciones desempeñan estas funciones.

Atento a lo señalado en el artículo 247 de la CE, el Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado Miembro, son elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que estén especializadas y calificadas con absolutas garantías de independencia, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno u organismo. Los miembros serán nombrados por un periodo de seis años y elegirán de entre ellos a su Presidente por un periodo de 3 años, siendo su mandato renovable.

El Tribunal examina si las operaciones financieras se han registrado con corrección, se han ejecutado legal y regularmente, y se gestionan de manera que se asegure la economía, la eficiencia y la eficacia. El Tribunal divulga los resultados de sus trabajos a través de la publicación de los informes pertinentes, objetivos y oportunos.

Mediante este trabajo, el Tribunal pretende contribuir a mejorar la gestión financiera de los fondos de la Unión Europea en todos los niveles y garantizar, así, a los ciudadanos de la Unión la optimización de los recursos.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea encomienda al Tribunal de Cuentas Europeo (artículos 246 a 248) el cometido fundamental de controlar la buena ejecución del presupuesto de la Unión Europea desde la doble perspectiva de mejorar sus resultados y de rendir cuentas al ciudadano europeo del empleo dado a los fondos públicos por las autoridades encargadas de su gestión.

De este modo, el Tratado dispone que el Tribunal examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, así como las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen. El Tribunal examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera.

El Tribunal elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual y podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares, y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones de la Comunidad.

Estos informes y dictámenes se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. El Tribunal asistirá al Parlamento y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto.

El Tribunal se estructura por un Presidente, un Secretario General y un Comité Administrativo, así como por 5 grupos de fiscalización, a saber: grupo 1 “Conservación y gestión de los recursos naturales”, grupo 2 “Políticas estructurales, transporte, investigación y energía”, grupo 3 “Acciones exteriores”, grupo 4 “Recursos propios, actividades bancarias, gastos de funcionamiento, instituciones y organismos comunitarios”, grupo 5 “Coordinación, evaluación, fiabilidad, desarrollo”.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 248 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que confiere al Tribunal la misión de examinar la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, y en el artículo 276 del mismo texto sobre la concesión de la aprobación de la gestión, el Tribunal encarga todos los años a un revisor independiente,

desde el cierre del ejercicio 1987, que verifique las cuentas de su gestión administrativa interna.

Los informes que el revisor independiente redactó sobre las cuentas del Tribunal correspondientes a los ejercicios 1987 a 1991 fueron remitidos únicamente al presidente de la comisión de control presupuestario del Parlamento. Conforme a la decisión adoptada colegialmente por el Tribunal en su reunión de 8 de julio de 1993, los informes del revisor independiente se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea desde el ejercicio 1992.

(6) El Banco Central Europeo (BCE) fue creado en 1998, al amparo del Tratado de la Unión Europea, y tiene su sede en Frankfurt (Alemania). Su función es gestionar el euro, la moneda única de la UE. El BCE es también responsable de fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE. Para ello, el BCE trabaja con el "Sistema Europeo de Bancos Centrales" (SEBC), que incluye a los 27 países de la UE. Sin embargo, solamente 13 de estos países han adoptado hasta ahora el euro, constituyendo así la "zona del euro" o "eurozona", y sus bancos centrales, junto con el Banco Central Europeo, forman el "Eurosistema".

El BCE trabaja con total independencia ya que ni él, ni los bancos centrales nacionales del Eurosistema, ni ningún miembro de sus organismos decisorios pueden pedir o aceptar instrucciones de cualquier otra instancia. Las instituciones de la UE y los gobiernos de los Estados miembros deben respetar este principio y no deben intentar influir en el BCE o en los bancos centrales nacionales.

El BCE, en estrecha colaboración con los bancos centrales nacionales, elabora y aplica las decisiones de los organismos decisorios

del Eurosistema; el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General.

Una de las principales tareas del BCE es mantener la estabilidad de precios en la zona euro, preservando el poder adquisitivo del euro. Esto significa mantener la inflación bajo estricto control, poniendo todos los medios para que el incremento interanual de los precios al consumo sea inferior al 2%. Esto se hace de dos maneras: (i) controlando la oferta monetaria, ya que cuando ésta es excesiva en comparación con la oferta de bienes y servicios, se produce inflación, (ii) controlando la evolución de los precios y evaluando el riesgo que supone para la estabilidad de los precios en la zona euro.

El Comité Ejecutivo del Banco Central, está formado por el Presidente del BCE, el Vicepresidente y otros cuatro miembros, todos designados por común acuerdo de los presidentes o primeros ministros de los países de la zona euro. Los miembros del Comité Ejecutivo son designados para un mandato de ocho años no renovable.

El Comité Ejecutivo es responsable de aplicar la política monetaria definida por el Consejo de Gobierno (véase infra) y de dar instrucciones a los bancos centrales nacionales. También prepara las reuniones del Consejo de Gobierno y se encarga de la gestión cotidiana del BCE.

El Consejo de Gobierno es la máxima instancia decisoria del BCE. Está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los 12 bancos centrales de la zona euro. Lo preside el Presidente del BCE. Su misión básica es definir la política monetaria de la zona euro y, en especial, fijar los tipos de interés a que los bancos comerciales pueden obtener dinero del Banco Central.

El Consejo General es el tercer organismo decisorio del BCE. Está formado por el Presidente del BCE, el Vicepresidente y los gobernadores

de los bancos centrales nacionales de los 27 Estados miembros de la UE. Contribuye al trabajo consultivo y de coordinación del BCE y ayuda a preparar la futura ampliación de la eurozona.

VII.7. Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Compromisos de transparencia y combate a la corrupción adquiridos por México derivados de la suscripción de Convenciones y Tratados

Para asegurar el óptimo intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y el control gubernamental para el mejoramiento de los métodos, técnicas y procedimientos en uso, se funda la INTOSAI por sus siglas en Inglés "International Organization of Supreme Audit Institutions", cuya traducción al castellano es "Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", es una asociación que actualmente cuenta con más de 170 países miembros, cuya mayor parte proviene de los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas.

La INTOSAI tiene como propósito fundamental el de contribuir al fortalecimiento y modernización de la fiscalización superior en el mundo, previendo el intercambio de conocimientos y experiencias.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la INTOSAI, "Experientia mutua omnibus prodest" el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y

perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance.

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)

La INTOSAI ha sido fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernandez Camus. En 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. Hoy día la INTOSAI cuenta con 186 miembros.

La INTOSAI, es una asociación que se encuentra integrada por siete grupos regionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores que son la Asociación Africana (AFROSAI), Árabe (ARABOSAI), Asiática (ASOCIA), del Caribe (CAROSAI), Europea (EUROSAI), Latinoamericana y del Caribe (OLACEFS) y del Pacífico Sur (SPASAI).

La INTOSAI realiza sus tareas con la ayuda de varios órganos, programas y acontecimientos. Los órganos de la INTOSAI son:

- Congreso,
- Comité Directivo,
- Secretaría General y
- Grupos Regionales de Trabajo.

La Comisión Financiera y Administrativa sirve para la preparación de decisiones del Comité Directivo.

Los Grupos Regionales de Trabajo tienen la tarea de apoyar las metas de la INTOSAI a nivel regional y ofrecen a los miembros un foro

para una cooperación específica y profesional y nivel regional. El Comité Directivo de la INTOSAI ha reconocido los siguientes siete Grupos Regionales de Trabajo:

- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), fundada en 1965;
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI), fundada en 1976;
- Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI), fundada en 1976;
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI), fundada en 1978;
- Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur (SPASAI), fundada en 1987;
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI), fundada en 1988;
- Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI), fundada en 1990.

El XIV Congreso de la INTOSAI, que se celebró en octubre de 1992 en Washington, E.E.U.U., aprobó los Estatutos de la INTOSAI. Estos sustituyen al reglamento de la INTOSAI que entró en vigor en 1968 y que se modificó por última vez en 1977. El XVII Congreso de la INTOSAI que se celebró en octubre de 2001 en Seúl, República de Corea, aprobó el aumento del número de miembros del Comité Directivo de 16 a 18 miembros. El XVIII Congreso de la INTOSAI que se celebró en octubre de 2004 en Budapest, Hungría, ha aprobado varias

modificaciones de los Estatutos de la INTOSAI respecto a la implementación del Plan Estratégico de la INTOSAI para los años 2005 a 2010.

El Plan Estratégico incluye, cuatro metas clave y diversos valores centrales que guiarán las actividades de la INTOSAI en el futuro. Reconociendo que la INTOSAI ha alcanzado muchos logros desde su creación en 1953, el Plan Estratégico propone basarse en los éxitos del pasado y, al mismo tiempo, permitir que la organización haga frente a nuevos desafíos en el futuro.

Las metas estratégicas de la INTOSAI son:

Primera. Rendición de cuentas y normas profesionales. Promover Entidades de Fiscalización Superior (EFS) fuertes, independientes y pluridisciplinarias alentando a las EFS a liderar mediante el ejemplo, y contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.

Segunda. Creación de competencias institucionales. Crear competencias y capacidades profesionales en las EFS, mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo.

Tercera. Compartir conocimientos y servicios de conocimiento. Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continua de las EFS, a través de la comunicación de conocimientos, que incluye las evaluaciones comparativas, los estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos.

Cuarta. Organización internacional modelo. Organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas

de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y las prácticas eficaces de gobernanza, realizando al mismo tiempo una adecuada defensa de la autonomía y el equilibrio regionales y los diferentes modelos y enfoques de las EFS miembros.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

El antecedente de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE es la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos de 1977.

La Convención de la OCDE declara ilegal el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales. Adicionalmente, la OCDE adoptó una recomendación sobre el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales que complementa la Convención sobre temas como las compras gubernamentales y el papel de los requisitos contables, de las auditorías externas y de los controles internos de las empresas.

Un año previo, en 1996 la OCDE había adoptado otra recomendación en donde se establecía la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de soborno efectuados por las empresas, práctica que era vigente en países como Canadá, Francia, Alemania y Japón.

Es un acuerdo a través del cual los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establecen medidas eficaces para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos que participan en transacciones comerciales internacionales, como un mecanismo de combate al cohecho.

A través de ella, se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los estados miembros en asuntos de apoyo y extradición.

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un instrumento que señala obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes. Los países signatarios, como es el caso de México, (17 de diciembre de 1997 se firmó la Convención, el 22 de abril de 1999 la aprobó el Senado Mexicano, se publicó en el DOF el 12 de mayo de 1999 y entró en vigor el 26 de julio de 1999) deben establecer mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, a las empresas y a terceras personas que en transacciones comerciales internacionales, den o prometan gratificaciones a un servidor público extranjero.

Sus objetivos son:

- Eliminar la competencia desleal generada por estas gratificaciones extraoficiales.
- Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.

El establecer este Convenio es necesario porque crea igualdad de oportunidades para las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales.

Las sanciones que se establecen consisten en que:

- El culpable puede ser perseguido en cualquier país firmante de la Convención, independientemente del lugar donde el acto de cohecho fue cometido.
- En el caso de personas, las sanciones incluyen la privación de la libertad y el delito de cohecho puede ser motivo de extradición.
- El dinero o el bien utilizado para cometer el cohecho, o el beneficio obtenido por ofrecerlo, pueden ser embargados y decomisados o se pueden imponer sanciones monetarias comparables

Contenido del Convenio

La Convención señala que debe considerarse como delito el cohecho a funcionarios públicos extranjeros (México: Artículo 222 bis del Código Penal Federal) ya sea este ilícito cometido por una empresa o por una persona mexicana o extranjera, con operaciones en nuestro país o en cualquiera de las naciones firmantes de la Convención.

Obligaciones

1. Adherirse a Códigos de Mejores Prácticas Corporativas: Son recomendaciones de aplicación voluntaria para mejorar la gobernabilidad corporativa de las empresas nacionales. Estas recomendaciones se encaminan a mejorar el funcionamiento del consejo de administración de las empresas y la revelación de información a los accionistas.

Qué deben buscar las empresas:

- Ampliar la información relativa a su estructura administrativa y a las funciones de sus órganos de control internos.
- Contar con mecanismos que procuren una suficiente información financiera.

- Utilizar procesos que promuevan la participación y comunicación entre los consejeros y fomenten una adecuada difusión de información a los accionistas de las empresas.

2. Realizar auditorías:

- Se deben realizar auditorías internacionalmente aceptadas a las empresas con las que se tiene interés de hacer negocios, con el fin de evitar un daño a la reputación.
- Además de comprobar que los mecanismos de las demás empresas se adecuan a los lineamientos de la Convención.

3. Impartir cursos y seminarios sobre temas de corrupción:

- Debe transmitirse como parte de la capacitación al personal, datos relevantes sobre la Convención, y familiarizar a los empleados de recién ingreso con este instrumento, a fin de que todos puedan reconocer violaciones al mismo y actuar en consecuencia.
- Incluir a los empleados que laboran en la matriz y sucursales, en México y en el extranjero, para que estén actualizados sobre la legislación en la materia del país en que laboran y conozcan que los encargados de la impartición de justicia de otros países, pueden ejercer jurisdicción cuando existan casos de corrupción.

4. Ejecutar programas de integridad centrados en códigos de conducta. Las empresas deberán asegurarse de que sus empleados entiendan que el violar las políticas y procedimientos de la empresa resultará en acciones disciplinarias que van de sanciones menores a severas, incluyendo la pérdida de su empleo. Esto se puede hacer a través del establecimiento de programas de integridad:

- Contar con el compromiso de la dirección. Ninguna política o mecanismo establecido para mejorar el funcionamiento de la empresa funcionará sin el compromiso total de la alta dirección.
- Integrar el comité promotor. Se encargará de conducir todo el proceso de preparación del programa de integridad y de la elaboración del Código de conducta. Debe conformarse lo más representativo posible, con el fin de que se integren distintas opiniones y puntos de vista.
- Asegurar un sistema de controles internos. El establecimiento, la auditoría y el monitoreo de este resulta esencial para detectar oportunamente conductas irregulares.
- Las empresas deben contar con políticas contables claras y precisas que prohíban la doble contabilidad y garanticen la identificación de transacciones ilícitas.
- El uso de registros precisos ofrece una base para detectar pagos ilícitos.
- Definir la misión y los valores del grupo. Antes de iniciar el trabajo de definición de los valores y misión del grupo (en el caso de que no existieran de antemano), el comité promotor debe preparar una breve justificación en la que se explique qué es el código de conducta, las razones que tiene la organización para elaborarlo y la importancia que tiene el código para el grupo.
- Redactar el código de conducta. Todas las disposiciones que debe incluir un código de conducta están naturalmente relacionadas con los objetivos y fines del

grupo. Cada organización encontrará actividades distintas que debe promover, así como conductas que querrá evitar, de acuerdo con sus prioridades.

- Instrumentar un programa de comunicación permanente. Es imprescindible la existencia de mecanismos que permitan la comunicación constante entre los órganos de control interno y la alta dirección.
- Establecer mecanismos para la vigilancia del cumplimiento. Este comité de asesoría debe estar encargado de resolver las dudas de los miembros y de recibir quejas o denuncias en caso de que alguna persona desobedezca el código. La redacción y la aprobación del código no son suficientes para verificar su aplicación.

5. Delito de cohecho

- Respecto al delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, “Cada parte tomará las medidas necesarias para establecer que la complicidad, incluyendo la incitación, la ayuda e instigación, o la autorización de un acto de cohecho a un servidor público extranjero, constituya un delito. La tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público extranjero constituirán un delito en el mismo grado que lo sean la tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público de esa parte.”
- “Cada parte proveerá sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, de carácter civil, administrativo o penal para tales omisiones o falsificaciones con respecto a los libros, registros, cuentas y estados financieros de tales compañías.”

6. Requisitos de los países miembros en materia de contabilidad

- Tomar medidas necesarias para mantener auditorías sanas.
- Exigir a las empresas registros de montos recibidos y gastados.
- Exhortar a la publicación de los estados financieros.
- Mantener estándares adecuados para garantizar la independencia de los auditores externos. Requerir al auditor que informe sobre posibles actos de cohecho.

7. Recomendaciones

- Elevar el grado de conciencia sobre la corrupción en general, sobre el delito de cohecho transnacional y la Convención.
- Alentar a los gremios de contadores, auditores y abogados a desarrollar un núcleo de cursos y capacitación específicos para elevar el grado de conciencia y el conocimiento sobre el delito de cohecho cometido por personas y empresas mexicanas en el extranjero.
- Desarrollar aún más la asociación en los negocios con la finalidad de identificar y diseminar las “mejores prácticas” en lo referente a políticas anticorrupción.
- Asegurar que el deber de denunciar delitos de conformidad con el artículo 116 del CFPP (que obliga a los ciudadanos a denunciar cualquier delito a las autoridades) sea ampliado para abarcar a los contadores y auditores, y que el principio de confidencialidad no contravenga al CFPP.

8. Importancia de los servidores públicos en el cumplimiento de la convención. Un acto de cohecho implica siempre la participación de un servidor público, que es quien puede recibir el pago extraoficial, ofrecido

por una persona o una empresa, durante una transacción comercial internacional.

El papel de los gobiernos para prevenir la exigencia o el ofrecimiento de sobornos a individuos y empresas en transacciones comerciales internacionales es fundamental en: promover los cambios legales necesarios, crear y fortalecer las medidas administrativas, estructuras y mecanismos suficientes para prevenir, disuadir y sancionar el cohecho; e impulsar entre los sectores público y privado los alcances de la Convención y la adopción de sus recomendaciones, particularmente las obligaciones siguientes:

- Prevenir e identificar actos ilícitos, incluyendo el cohecho.
- Tener pleno conocimiento de los lineamientos de la Convención.
- Difundir los alcances, contenidos y recomendaciones de la Convención, entre sus proveedores y contratistas.
- Promover y adoptar esquemas preventivos, como los programas de integridad centrados en códigos de conducta; incluir en la capacitación de los servidores públicos temas de transparencia, combate a la corrupción y formación en valores.
- Impulsar la adopción de estos mismos esquemas entre sus proveedores y contratistas (empresas, abogados, contadores públicos).
- Detectar y denunciar conductas irregulares para evitar transacciones ilícitas y los pagos extraoficiales.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes que sancionan el cohecho, como el artículo 222-bis del Código Penal Federal en donde se tipifica como delito el cohecho.

- Vigilar el establecimiento y buen funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y de las empresas, que prevengan y detecten conductas irregulares.

9. Sanciones

- Incluyen la pérdida del cargo, la privación de la libertad.
- El culpable puede ser perseguido en cualquier país firmante de la Convención, independientemente del lugar donde el acto de cohecho fue cometido.
- El dinero o el bien utilizado para cometer el cohecho puede ser embargado y decomisado o pueden imponerse sanciones monetarias comparables.

Respaldo legal en la Convención¹⁷⁴

¹⁷⁴ El presente Convenio se ocupa de lo que, en el derecho de algunos países se llama “corrupción activa” o “cohecho activo”, por el que se entiende el delito cometido por una persona que promete o entrega el soborno, a diferencia de la “corrupción pasiva”, que es el delito cometido por el funcionario que recibe el soborno. En el Convenio no se utiliza la expresión “corrupción activa” sencillamente para evitar que el lector no especializado la malinterprete en el sentido de que el corruptor ha tomado la iniciativa y de que el receptor es una víctima pasiva. De hecho, en cierto número de situaciones, es el receptor quien habrá inducido o presionado al corruptor y, en ese sentido, habrá sido el más activo.

El presente convenio trata de asegurar una equivalencia funcional entre las medidas tomadas por las partes para sancionar la corrupción de agentes públicos extranjeros, sin exigir uniformidad o cambios en los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de una Parte.

En el artículo 1 se consigna el “delito de corrupción de agentes públicos extranjeros” que los constituye el corromper para obtener o conservar contratos u otros beneficios irregulares mediante la corrupción independientemente de que la sociedad interesada fuera o no el licitador mejor calificado o de que fuera una sociedad a la que se le hubiera podido adjudicar regularmente el contrato. La conducta que se describe constituye delito tanto si la oferta y la promesa se hace o si el beneficio pecuniario o de otro tipo se concede en nombre de esa persona o en nombre de cualquier otra persona física o jurídica. Constituye también delito, independientemente de, entre otras cosas, el valor del beneficio, sus resultados, la percepción de estos hechos a la luz de las costumbres locales, la tolerancia de dichos pagos por las autoridades locales, o la supuesta

Cada parte tomará las medidas necesarias para establecer que la complicidad, incluyendo la incitación, la ayuda e instigación, o la autorización de un acto de cohecho a un servidor público extranjero, constituya un delito. La tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público extranjero constituirán un delito en el mismo grado que lo

necesidad del pago con el fin de obtener o conservar contratos u otros beneficios irregulares.

No habrá delito, sin embargo, si el beneficio estaba permitido o exigido por las leyes escritas o los reglamentos del país del agente extranjero, incluida la jurisprudencia.

Según el ordenamiento jurídico de algunos países, un beneficio prometido o concedido a alguna persona, en previsión de que llegue a ser agente público extranjero, cae dentro del ámbito del delito expresado en el artículo 1 del Convenio. Según el ordenamiento jurídico de muchos otros países, se considera que éste es técnicamente distinto de los delitos a que se refiere el presente Convenio. Sin embargo, se comparte una preocupación común y la intención de abordar este fenómeno mediante una labor legislativa ulterior.

Por lo que respecta a sanciones, se establece en el artículo 3 del Convenio que entre las sanciones civiles o administrativas, distintas de la multa no penal, que puedan imponerse a las personas jurídicas por un acto de corrupción de un agente público extranjero se encuentran las siguientes: la exclusión del derecho a beneficios o ayudas públicas; la inhabilitación temporal o permanente para participar en la contratación pública o en la práctica de otras actividades comerciales; la sumisión a supervisión judicial; y una orden judicial de disolución.

El artículo 8 está relacionado con el Apartado V de la Recomendación de la OCDE de 1997, que deberán haber aceptado todas las Partes y que está sujeto a seguimiento en el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre corrupción en las transacciones comerciales internacionales. En ese apartado se contienen una serie de recomendaciones relativas a los requisitos contables, la auditoría independiente externa y los controles internos de la sociedad cuya aplicación revestirá gran importancia para la eficacia global de la lucha contra la corrupción en el comercio internacional. Además, los delitos contables a que se hace referencia en el artículo 8 suelen perpetrarse generalmente en el país de origen de la sociedad, mientras que el delito de la corrupción mismo puede haberse cometido en otro país, y de este modo se colmarán las lagunas en el alcance efectivo del Convenio.

La Asistencia jurídica mutua se plasma en el artículo 9, mediante la cual, las Partes, previa petición, facilitarán o estimularán la presencia o la disponibilidad de las personas, incluidas las que se encuentren bajo custodia, que consientan en ayudar en las investigaciones o en participar en las actuaciones. Las Partes deberán tomar medidas para poder, en los casos apropiados, trasladar temporalmente a dichas personas que se encuentran bajo custodia a una Parte que así lo solicite y abonar el tiempo pasado bajo custodia en la Parte requirente a efectos de la condena en la Parte requerida de la persona trasladada. Las Partes que deseen utilizar este mecanismo deberán tomar también medidas para poder, como Partes requirentes, mantener a una persona trasladada bajo custodia y devolver a esa persona sin necesidad de recurrir al procedimiento de extradición.

sean la tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público de esa parte.

Cada parte proveerá sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, de carácter civil, administrativo o penal para tales omisiones o falsificaciones con respecto a los libros, registros, cuentas y estados financieros de tales compañías. Lo que implica que cualquier tipo de alteración a los documentos de la empresa es suficiente para fincar responsabilidades al culposos.

Finalmente, entre las recomendaciones para México, derivadas de la fase II de evaluación del Convenio, en septiembre de 2004 se desprenden:

- a. Alentar a los gremios de contadores, auditores y abogados a desarrollar un núcleo de cursos y capacitación específicos para elevar el grado de conciencia y el conocimiento sobre el delito de cohecho cometido por personas y empresas mexicanas en el extranjero.
- b. Desarrolle aún más su asociación en los negocios con la finalidad de identificar y diseminar las “mejores prácticas” en lo referente a políticas anticorrupción.
- c. Considerar la conveniencia de establecer una lista de empresas que han estado involucradas en actos de cohecho.
- d. Se asegure que el deber de denunciar delitos de conformidad con el artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales (que obliga a los ciudadanos a denunciar cualquier delito a las autoridades) sea ampliado para abarcar a los contadores y auditores.

CONCLUSIONES

Como indicamos en la Introducción de este trabajo, nos hemos ocupado de analizar y evaluar si los referidos instrumentos de control de la gestión pública en México se caracterizan por ser funcionales, eficientes y eficaces de tal manera que responden o no a las expectativas, necesidades y exigencias de una sociedad como la de nuestros días, y sí es que cumplen a cabalidad el objetivo y alcances para los que fueron creados. Así también hemos evaluado si es que dichos instrumentos de control recogen o no la experiencia internacional en estos temas.

En síntesis, hemos pasado a examen al conjunto de organismos, estructuras, normas, ordenamientos, lineamientos, principios que en su conjunto llevan acabo la supervisión y revisión de los actos de función pública.

En términos generales podemos clasificar a los controles de la gestión pública atendiendo a dos criterios fundamentales: “criterio sustantivo”: conjunto de leyes, disposiciones reglamentarias y administrativas de carácter general que establecen normas que tienen por objeto la planeación, supervisión, revisión y control de la gestión pública y, el “criterio adjetivo”: órganos creados en los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial (federales y locales) y entes constitucionalmente autónomos, a los que les corresponde instrumentar las acciones correlativas a la materialización de las normas y disposiciones administrativas que regulan el debido ejercicio, administración y aplicación de los recursos públicos, evaluando su adecuada aplicación, instrumentando medidas preventivas y/o correctivas.

Por ello, la acepción de instrumentos de control de la gestión pública para los efectos de este trabajo, comprende tanto las disposiciones legales que regulan el ejercicio del gasto público, como los órganos a los que les compete la instrumentación de las normas de supervisión y control de dicho gasto.

Por lo expuesto, hemos de señalar que se comprobó plenamente la hipótesis de esta tesis, habiéndose acreditado, bajo un enfoque estrictamente técnico-jurídico, no político, que las facultades preventivas, revisoras y correctivas atribuidas a los actuales instrumentos o medios de control de la gestión pública establecidos por el orden jurídico mexicano, son perfectibles y deben evolucionar para tender a que los mismos garanticen en un futuro inmediato una cabal, oportuna, imparcial, transparente y efectiva supervisión y verificación del empleo de los recursos públicos, que sea acorde a un país donde el ejercicio de la representación política y de participación ciudadana democrática, requiere de una administración pública transparente, eficiente y con resultados adecuados.

Dicho de otro modo, no hay duda que la transparencia en la función pública, la rendición oportuna y amplia de cuentas y la apertura de la información son requisitos absolutamente indispensables para poder avanzar en la transición democrática. Cualquier restricción o embargo de la información, la no rendición de cuentas o la falta de transparencia de la función pública, entorpecen todo el proceso, creando graves desconfianzas, estableciendo resistencias severas y ocasionando que se pierda toda capacidad de supervisión de la función pública.

De la lectura de las presentes conclusiones, que tienen como común denominador la realización de acciones que coadyuven a un

mejor funcionamiento de dichos mecanismos de control, se desprende una propuesta específica, de fondo.

PRIMERA. Los instrumentos de control de la gestión pública en el orden jurídico mexicano federal, se pueden definir en varios niveles: i) la fiscalización que realiza el Poder Legislativo sobre los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, a través las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y la de Vigilancia, y concretamente por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, ii) el que realiza el Poder Ejecutivo a su Interior, a través de la Secretaría de la Función Pública, iii) el que efectúa el Poder Judicial dentro de su propio ámbito a través de sus Contralorías Internas (de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal Electoral) y el Consejo de la Judicatura Federal, iv) el que realizan los entes constitucionalmente autónomos a través de sus propias Contralorías y v) el Gobierno del Distrito Federal por conducto de su Contraloría General y Contralorías en las diversas Secretarías.

En cuanto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública en el Poder Ejecutivo Federal, estas contrataciones se llevan a cabo por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas, respectivamente, donde cada vez más predomina el fomento a los Concursos y/o Licitaciones públicas y en menor grado las adjudicaciones restringidas y directas.

Otro instrumento regulador y/o de control de la gestión pública, de reciente creación, lo es Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales

autónomos o con autonomía legal, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

La vigilancia del ejercicio, comprobación y evaluación del ejercicio del gasto público federal que realiza el Ejecutivo Federal se lleva a cabo a través de dos dependencias globalizadoras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, que en conjunto realizan funciones de inspección, evaluación, control y vigilancia del ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades.

Las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dirigen a la planeación, programación y presupuestación del gasto público, funciones que lleva a cabo en dos vertientes, la primera respecto a la dirección y coordinación del ámbito de planeación nacional del desarrollo, atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, y la segunda, en el ámbito presupuestario conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A la Secretaría de la Función Pública (SFP) le ha sido concedida la competencia sobre tareas de supervisión, revisión y control del gasto público del Poder Ejecutivo Federal, organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, promoviendo la expedición de las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control.

Respecto a la determinación y deslinde de responsabilidades de los servidores públicos adscritos al Ejecutivo Federal las Leyes que regulan las vías y procedimientos para aplicarlas son tratándose de la — Responsabilidad administrativa — La Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), la cual regula la aplicación de sanciones disciplinarias y el registro patrimonial de los servidores públicos. Por su parte la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece diversos supuestos bajo los cuales la conducta de un servidor público puede motivar sanción por haberse causado un daño o perjuicio económico estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal.

Por lo que hace a la — Responsabilidad Patrimonial — el ordenamiento aplicable es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

En referencia a la — Responsabilidad Penal —, el Código Penal Federal establece los tipos penales en los que pueden incurrir, por hecho o por omisión los servidores públicos, con sus consecuentes sanciones y, el Código Federal de Procedimientos Penales regula el proceso mediante el cual se procede a la investigación de los Delitos, a su determinación judicial a través de un juicio y a la aplicación de las penas.

Finalmente, por lo que hace a las — Responsabilidades Políticas —, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos particularmente el “Titulo Cuarto” y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regulan el procedimiento mediante el cual la Cámara de Diputados se erige como Instancia acusatoria y el Senado como Gran Jurado. A dicho procedimiento se le conoce como Juicio Político, que es el procedimiento materialmente jurisdiccional de

carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales. El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía (no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un Juez.)

El Juicio Político y el Procedimiento para la Declaración de procedencia son dos procedimientos distintos; el Juicio Político se substancia por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funcionarios y la inhabilitación hasta por veinte años. En el caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales para que procedan según corresponda cuando con su conducta incurran en violaciones a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales. Por su parte, el procedimiento de declaración de procedencia, como hemos comentado se sigue ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos que hayan cometido alguna conducta ilícita en el ejercicio de sus encargos, se busca desaforar al funcionario federal para que puede ejercitarse la acción penal derivada de las denuncias que se

presenten en su contra, y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades al procedimiento penal correspondiente.

SEGUNDA. De conformidad a lo establecido por la Ley Orgánica el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (LOCGEUM) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, la Cámara de Senadores tiene una estructura política que se refiere a la forma y medios que tiene para cumplir con sus atribuciones sustantivas y otra estructura administrativa que corresponde a los órganos que realizan el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros que permiten a la Cámara llevar a cabo sus atribuciones. Para la realización de su tarea política la Cámara de Senadores se vale de los órganos siguientes: Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, Comisiones Ordinarias (entre estas la de Administración), Jurisdiccionales, de investigación, Especiales, Transitorias, Conjuntas. Como estructura administrativa dicha Cámara dispone de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, de la Secretaría General de Servicios Administrativos, de la Contraloría.

La Cámara de Diputados dispone como órganos políticos de una Mesa Directiva, de Grupos Parlamentarios de una Junta de Coordinación Política, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de Comisiones ordinarias (en otras, las de Presupuesto y Cuenta Pública, de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación), Transitorias, Especiales y de Comités. Su estructura administrativa se conforma de una Secretaría General, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes

de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, de la Coordinación de Comunicación Social y una Contraloría Interna.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, forma parte de la Cámara de Diputados, está dotada de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, para programar y ejecutar auditorías y emitir resoluciones. Entre las atribuciones administrativas del Auditor Superior de la Federación se encuentran las de elaborar el proyecto de presupuesto anual de la entidad y dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado; administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. Sus principales facultades sustantivas consisten en: revisar la cuenta pública del año anterior, requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, así como la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización; ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los poderes de la unión y a los entes públicos federales; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública; instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias.

La función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación se lleva a través de visitas de auditoría, las cuales se pueden clasificar por su objetivo en varias clases, de desempeño, financieras (de ingresos y egresos), de sistemas, de obra pública, de adquisiciones. Estas auditorías pueden practicarse en entes públicos, en entidades federativas, municipios y particulares que ejerzan recursos públicos. Para el caso específico de la Cuenta de la Hacienda

Pública Federal, su revisión se realiza a través de auditorías y del análisis de la información y documentación de los entes auditados, lo cual posibilita a la Cámara de Diputados formular lo dictámenes en los que se aprueba, en su caso, dicha Cuenta, para posteriormente emitir el Decreto respectivo en el que comunica lo procedente a los Poderes de la Unión, Estados, Municipios, Gobierno del D.F., estableciéndose las medidas correctivas y preventivas para el ejercicio del presupuesto del año siguiente, para hacer eficiente la gestión pública gubernamental y combatir la corrupción.

La auditoría superior de la Federación prevé a la *Unidad de Evaluación y Control*, órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, por cuyo conducto la Cámara de Diputados vigilará el estricto cumplimiento de las funciones de los servidores públicos de la ASF. A la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados le corresponde el proponer al Pleno de la Cámara, el nombramiento o remoción del Titular de la Unidad.

Entre las principales atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran: (i) su autonomía de Gestión; (ii) la cobertura explícita de control extendido a los Poderes de la Unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan entidades federativas, municipios y particulares; (iii) las facultades de revisión domiciliaria y de imposición de sanciones administrativas, así como para el seguimiento de otro tipo de sanciones; (iv) la posibilidad de corregir situaciones de excepcionalidad; (v) el que para que sus revisiones no tengan como punto de partida exclusivamente la Cuenta Pública, sino también puedan derivarse de informes parciales o especiales durante el ejercicio fiscal, a fin de que pueda iniciar revisiones necesarias; (vi) el carácter público de los Informes de Resultados; (vii) fincamiento directo de responsabilidades a servidores

públicos, cuando de la revisión se desprenda un daño patrimonial que afecte a la Hacienda pública Federal; (viii) además de las revisiones de auditorías financieras, de comprobación y justificación del gasto, también se auditan los aspectos de desempeño de programas gubernamentales para conocer e informar si cumplieron con sus objetivos, niveles de servicio ofrecidos, si se terminaron oportunamente los programas planteados, calidad del servicio y número de beneficiarios.

Respecto al proceso tendiente a la planeación y programación del “presupuesto interno o cameral”, por lo que respecta a la Cámara de Diputados le corresponde a la Junta de Coordinación Política Presentar al Pleno de la Cámara, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. En cuanto se refiere a la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tiene entre sus facultades, presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que se refiere a la fase de la *discusión-aprobación* del Presupuesto Federal, tenemos que el artículo 74, en su fracción IV, de la Constitución señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados el aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Las reglas que para ello establece dicho numeral consisten en que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a

más tardar el día 8 del mes de septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre

Las tareas de examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se ejerce por la Cámara de Diputados en pleno. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elabora el Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, para su aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados.

Uno de los instrumentos que podemos considerar como reguladores de la gestión pública en el Poder Legislativo, se encuentran las disposiciones que establecen en su conjunto el Servicio de Carrera Parlamentaria, para ingreso y promoción de puestos en la estructura administrativa de ambas Cámaras (no aplica para el caso de representantes de elección popular), movimientos de personal que deben regirse por reglas y requisitos expresos y objetivos, vinculados con la formación profesional y perfil de las personas y, no bajo criterios subjetivos.

Respecto a las normas generales que deberán observar quienes administren recursos financieros en el Poder Legislativo, tenemos que deberán aplicar los principios generales sobre la aplicación de los recursos, consignados en normas secundarias tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y su Reglamento, sin perjuicio de que cada Cámara emita sus propias normas particulares.

En cuanto a la contratación de servicios, arrendamientos, adquisiciones y obra pública en las Cámaras de Diputados y de

Senadores, estas se llevan a cabo conforme a las disposiciones contenidas en sus propias normas.

La vigilancia del ejercicio, comprobación y evaluación del ejercicio del gasto público federal que realiza el Legislativo Federal se lleva a cabo mediante instrumentos de control de gestión internos y externos; – Control Interno – (vigilancia, supervisión y control en el interior de las Cámaras de Diputados y Senadores), – Control Externo o Congressional – (que ejerce el Poder Legislativo sobre los Poderes Ejecutivo, Judicial y demás entes públicos federales), auditando el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, inclusive Estados y Municipios- mediante la celebración de convenios de coordinación y colaboración que celebran la Cámara de Diputados y los Congresos Estatales.

El objetivo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es por una parte constituirse como el documento informativo fundamental mediante el cual el Ejecutivo Federal comunica a la sociedad, cómo, cuándo y en que fueron erogados los recursos financieros bajo su administración, esto es, cómo fue ejercido el gasto público, y por otra parte, ser la herramienta o vehículo para que la representación popular, Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental. La Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, del año anterior, que anualmente presenta el Poder Ejecutivo, en cumplimiento al artículo 74 fracción IV de la Constitución. Dicha Cuenta contiene los resultados de la gestión pública por parte de los Poderes de la Unión y entes públicos federales.

En términos generales, las acciones que determina la Auditoría Superior de la Federación, con motivo de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal son en su gran mayoría de tipo preventivo, las cuales están relacionadas con deficiencias de control interno en la operación de los entes auditados, con el objetivo de fortalecer sus sistemas internos de control interno, para impulsar el cumplimiento en tiempo y forma de las disposiciones normativas y evitar la comisión de ilícitos, y proceder al fincamiento de responsabilidades resarcitorias cuando exista daño y/o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

Respecto a la determinación y deslinde de responsabilidades de los servidores públicos adscritos al Legislativo Federal, tenemos que la Responsabilidad Administrativa se aplica mediante dos ordenamientos jurídicos (i) La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la (ii) Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 3 dispone que entre las autoridades facultadas para aplicar dicho ordenamiento se encuentran: I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, VII.- La Auditoría Superior de la Federación; lo que implica, que bajo el procedimiento y formalidades establecidas en esta ley se pueden determinar sanciones administrativas tales como la amonestación, el apercibimiento, la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica.

El fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, contempla un procedimiento de responsabilidades resarcitorias. Las responsabilidades resarcitorias, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter

penal que imponga la autoridad judicial. Incurren en responsabilidad resarcitoria los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales; Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la auditoría superior de la Federación; los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

Las responsabilidades que se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública federal y a su patrimonio. Las responsabilidades resarcitorias se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

El instrumento jurídico mediante el cual la auditoría superior de la Federación procede al fincamiento de responsabilidades resarcitorias a los poderes de la unión y entes públicos federales, se denomina en principio “pliego de observaciones” o pliego preventivo y

posteriormente “pliegos definitivos”, los cuales se derivan de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

En cumplimiento de las políticas de transparencia, el Senado de la República, conforme lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha dispuesto lo necesario para que los particulares puedan solicitar información a este órgano legislativo por medio de un escrito dirigido a la Unidad de Enlace. A través de un Acuerdo Parlamentario la Cámara de Senadores establece las disposiciones que tienen por objeto regular la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Senado de la República y garantizar a toda persona, el acceso a la información pública, en posesión del Senado de la República.

Por su parte, *la Cámara de Diputados* aprobó el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, mismo que prevé a los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley.

TERCERA. El Poder Judicial ha cobrado una gran importancia en la historia del Estado Mexicano sobre todo a partir de las atribuciones de juez electoral y de Tribunal Constitucional que se le han incorporado, y de la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), como “órgano de gobierno” del Poder Judicial cuya creación obedeció a la necesidad de atender el creciente cúmulo de asuntos relacionados con la judicatura, distintos a los estrictamente procesales, así como a la tendencia globalizadora de modernizar la impartición de

justicia. Dicho órgano que, para efectos de ésta investigación, reviste gran importancia ya que entre su ámbito de competencia se encuentra la realización de funciones de administración, supervisión, revisión, disciplina, y vigilancia en ese Poder Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

El resultado al análisis sobre la organización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal nos permite conocer que las instancias que ejercen el control de la gestión pública son las Comisiones de Administración, Disciplina y, de Vigilancia, Información y Evaluación, así como los órganos auxiliares denominados Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. En suma, podemos considerar al Consejo como un ente “operador”, responsable de la aplicación de normas y procedimientos que constituyen instrumentos de control de la gestión pública en el Poder judicial, por lo tanto, las principales propuestas de mejora y perfeccionamiento que formulamos en la presente tesis, sobre los referidos instrumentos de control en este ámbito de acción se vinculan a dicho órgano.

El Consejo de la Judicatura Federal se encuentra facultado en términos de la LOPJF a emitir acuerdos mediante los cuales modifica su estructura interna y determina las reglas y/o principios generales para la aplicación de los recursos del Poder Judicial de la Federación lo cual es por sí una ventaja ya que los mismos se expiden, adoptan y se modifican prontamente, sin tener que ser sometidas a un formal y riguroso proceso legislativo.

Por lo que se refiere a la determinación y fincamiento de responsabilidades en el Poder judicial, se hace una distinción entre el órgano que investiga responsabilidades de los servidores públicos, ya sean funcionarios judiciales que ejercen función formal y

materialmente jurisdiccional (le corresponde a la visitaduría judicial) o administrativos (le compete al Consejo de la Judicatura Federal).

CUARTA. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son órganos constitucionales autónomos: *El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades* y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a su régimen presupuestario, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tienen órganos propios de administración de integración colegiada que aprueban anualmente el anteproyecto de presupuesto y lo remiten al Titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo en el caso del Banco de México, que a diferencia del resto de los entes con autonomía derivada de la Constitución y los Poderes Legislativo y Judicial no tiene un ramo autónomo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto significa que al día de hoy no opera con recursos provenientes de dicho presupuesto, además, el Banco de México enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, en enero de cada año, un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución correspondiente a dicho ejercicio. No obstante lo anterior, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deben establecer coordinación a efecto de que el presupuesto del Banco guarde congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo tanto, la SHCP no puede interferir a efecto de recortar o ajustar los gastos del Banco.

En cuanto a su organización administrativa encontramos como común denominador que estos entes autónomos quedan sujetos por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les serán aplicables algunas de las leyes secundarias federales en las materias y asuntos que sus leyes, reglamentos, normas específicas no regulen.

El ejercicio de las funciones y su administración estarán encomendados a Juntas de Gobierno (Banco de México), Consejo General (Instituto Federal Electoral), Consejo Consultivo (Comisión Nacional de Derechos Humanos) y sus Titulares Gobernador (Banco de México), Consejero Presidente (Instituto Federal Electoral) y Presidente (Comisión Nacional de Derechos Humanos) cuentan con amplias facultades de administración.

Respecto a las principales normas que regulan la transparencia en la administración de recursos humanos, financieros y materiales en los entes públicos, cabe mencionar que en el Instituto Federal Electoral existe el Servicio Profesional Electoral y, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Servicio Civil de Carrera como mecanismos que contribuyen a la profesionalización de los funcionarios. En cuanto a sus recursos financieros, los entes autónomos en estudio expiden sus normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física. En lo que hace a los Recursos Materiales basta solo precisar que las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras y Servicios relacionadas con las Mismas establecen que las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en dichos ordenamientos, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen. En atención a ello los entes

constitucionalmente autónomos establecen sus propias políticas y lineamientos en la materia.

Los entes autónomos en análisis tienen órganos de control internos cuyas atribuciones se centran en la investigación y fincamiento de responsabilidades, el nombramiento del Contralor recae en los órganos colegiados superiores de dichos entes y se contemplan instancias intermedias como comisiones para conocer previamente de los asuntos y determinar, en su caso, la imposición de sanciones.

En materia de determinación de responsabilidades y sanciones a servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que serán autoridades facultadas para aplicarla el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México. Entre los sujetos obligados por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se encuentran los organismos constitucionales autónomos, quienes deberán cubrir las indemnizaciones derivadas con cargo a su presupuesto. Los servidores públicos que desempeñan un empleo o comisión en los órganos constitucionalmente autónomos deberán asumir, en su caso, la Responsabilidad Penal de sus actos u omisiones. Finalmente la Responsabilidad Política aplicará a funcionarios de alto nivel de dichos entes.

En cuanto a la obligación de transparencia de la información, los entes autónomos se encuentran obligados a observar la ley de la materia, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que implica que deben poner a disposición del público (estructura orgánica, presupuesto, marco normativo, domicilio de las Unidades de Enlace, Directorio del personal, percepciones, etc.) así como los procedimientos para solicitud de

información establecidos, que son semejantes al establecido en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto es, se establece una Unidad de Enlace, un periodo determinado para obsequiar la respuesta y un recurso de revisión para los interesados solicitantes que no encuentren satisfecha a cabalidad su solicitud de información.

QUINTA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cinco bases sobre las cuales se formuló el Estatuto de Gobierno para la organización y funcionamiento del Gobierno de la Ciudad de México. Atento a lo dispuesto en el referido artículo 122 constitucional, son autoridades locales del Distrito Federal: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal – órganos centrales, desconcentrados y paraestatales o descentralizados –, la Asamblea Legislativa y, el Tribunal Superior de Justicia.

Respecto a la organización administrativa Central, el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de diversas Secretarías, entre otras, las de Gobierno; de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Desarrollo Económico; del Medio Ambiente; de Obras y Servicios; de Desarrollo Social; de Salud; de Finanzas; de Transportes y Vialidad; de Seguridad Pública; de Turismo; de Cultura; así como de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Contraloría General del Distrito Federal, y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Respecto a la organización administrativa Descentralizada, el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del propio Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa tiene diversas facultades que pueden agruparse metodológicamente en: (i) las que regulan su estructura y funcionamiento interno, (ii) de planeación, (iii) las presupuestarias, (iv) de expedición de leyes, para iniciar leyes o decretos, para regular servicios públicos, (v) revisoras, (vi) relacionadas con el nombramiento y remoción de servidores públicos de alta jerarquía e interinstitucionales

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la Comisión respectiva que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

Por lo que respecta a la organización de la función judicial en el Distrito Federal, la misma se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Respecto a la Planeación, elaboración y ejercicio del presupuesto cabe señalar que siguen las reglas generales que establecen las Leyes Federales de Planeación, de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, ya que las reglas específicas las establece la Asamblea Legislativa, órgano que de conformidad a la BASE PRIMERA, del artículo 122 constitucional se ocupa de establecer las facultades que tendrá en ésta materia para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y

la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Respecto a las principales normas que regulan la administración de recursos humanos, financieros y materiales en el Gobierno del D.F. cabe mencionar que la Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, con la ley que al efecto expidió la Asamblea Legislativa, la cual se denomina, Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal concede a la Secretaría de Finanzas el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, así como la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal. La Secretaría de Finanzas emite el Clasificador por Objeto del Gasto a través del cual se clasifican presupuestariamente en diversas partidas los requerimientos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Corresponde a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a la Adquisición, Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras. Las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas para el Distrito Federal, respectivamente, tienen una estructura jurídica y procedimientos muy similares a los ordenamientos que en esta materia aplica a nivel Federal que es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Respecto a los órganos de control interno del Gobierno del Distrito Federal (GDF), tenemos que al Ejecutivo Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, por conducto de la Contraloría General del Distrito Federal, a la que compete, entre otras tareas, planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal, fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa.

Las contralorías internas dependen de la Contraloría General y ejercen funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal y emiten lineamientos para su actuación; establecen las bases generales para la realización de auditorías responsabilidades administrativas; fiscalizan el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes; opinan, previamente a su expedición, sobre, la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas; tramitan y resuelven las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de

bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

La Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal dispone de la Contaduría Mayor de Hacienda la que vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal será el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (CJDF), es un órgano del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los Juzgados y demás órganos judiciales, en los términos que esta Ley establece. El CJDF se integra por siete consejeros y funcionará en Pleno, en Comisiones y unitariamente. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia también lo será del Consejo de la Judicatura.

El CJDF contará por lo menos con dos Comisiones que serán: a) Comisión de Disciplina Judicial, y b) Comisión de Administración y Presupuesto y está facultado para expedir acuerdos generales para el

adecuado ejercicio de sus funciones. Destacan como facultades primordiales, resolver, por causa justificada, sobre la remoción de Jueces y Magistrados, por sí, o a solicitud del Pleno del Tribunal; vigilar que se cumplan las disposiciones sobre la carrera judicial; conocer y resolver las quejas que no sean de carácter jurisdiccional; elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales; vigilar que se cumplan las disposiciones legales y administrativas relacionadas con sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, nombrar entre otros funcionarios al Oficial Mayor, al Contralor General, al Visitador General y a los Visitadores Judiciales

La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual estará bajo la responsabilidad de la Comisión de Disciplina Judicial, es competente para verificar el funcionamiento de las Salas y de los Juzgados para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos. El Visitador General ejerce atribuciones y obligaciones, tales como: planear, programar, coordinar e implementar la práctica de las visitas ordinarias de inspección; emitir una opinión técnica, a través de proyectos, en los que se consideren y fundamenten las probables sanciones administrativas o medidas correctivas a que haya lugar, derivadas de infracciones detectadas durante las visitas realizadas a los órganos jurisdiccionales; dichos proyectos se remitirán a la Comisión de Disciplina para que determine lo procedente;

Las responsabilidades de los servidores públicos de la administración de justicia son igualmente objeto de regulación por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de tal manera que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del

Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Visitador General, los Visitadores Judiciales, así como todos los servidores públicos de la administración de justicia, son responsables de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determine la mencionada Ley Orgánica (amonestación, multa, suspensión temporal y separación del cargo) y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal Superior de Justicia, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura. Su titular, el Contralor General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, será nombrado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a propuesta de su Presidente, durará en el cargo seis años.

Respecto a la determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones en el ámbito del Gobierno del Distrito Federal, la legislación aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), y las autoridades competentes para aplicar dicha Ley en el ámbito del Gobierno Federal son: el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también prevé la posibilidad de proponer el fincamiento de responsabilidades administrativas,

penales y resarcitorias a los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública del Distrito Federal, o al patrimonio de los entes públicos y en general de los entes sujetos a control presupuestal de la Asamblea, así como a los servidores públicos de entes sujetos de fiscalización que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de las recomendaciones formuladas y remitidas por la Contaduría; y a los servidores públicos de la Contaduría, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

Consideramos que hasta en tanto en Gobierno de la Ciudad de México no disponga de un ordenamiento o régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado, o haya firmado un convenio de coordinación para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, este tipo de obligaciones no serán exigibles por los gobernados a los servidores públicos.

Con relación a la protección constitucional, también denominada fuero constitucional, respecto del cual quedan protegidos en el ámbito del Distrito Federal, en el Poder Ejecutivo: el Jefe de Gobierno del Distrito y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en el Poder Legislativo los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, y en el Poder Judicial: los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local, proponemos que solo tengan fuero el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Finalmente, otro instrumento regulador y/o de control de la gestión pública en el Distrito Federal, lo es Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal cuyo objeto es la claridad en el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los Poderes Locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de todo Ente Público del Distrito Federal que ejerza gasto público.

SEXTA. Existen diversos antecedentes en el extranjero de organismos que se conforman como tribunales de cuentas y en otros como contralorías. En ambos casos son organismos que vigilan el desempeño de los gobiernos, particularmente enfocándose a la rendición de cuentas y al cumplimiento de las disposiciones legales relativas al gasto público y a la gestión financiera.

Del análisis a las Constituciones y leyes de los países estudiados, se aprecia que han estructurado un organismo de control independiente del Poder Ejecutivo, que actúa como delegado del Legislativo a quien debe informar sobre el resultado de la fiscalización a su cargo. Estos organismos están integrados a veces en forma unipersonal, sistema sajón puesto en práctica en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica, donde funcionan con el nombre de Comptroller y Auditor General y Auditor and Comptroller, respectivamente; o en forma de cuerpo colegiado con funciones jurisdiccionales, administrativas y constitucionales, sistema neo romanista.

En el análisis de algunas Constituciones y legislaciones de países americanos y europeos, encontramos que algunas de ellas (de entre las que se hizo el análisis), si contemplan órganos de control y

vigilancia del desempeño de las funciones de los servidores públicos, a los cuales se les llama contralorías o tribunales de cuentas, otros países solo los contemplan en su legislación secundaria, como es el caso de Argentina.

Es menester señalar que en los diversos países a través del tiempo han surgido diferentes modos de ofrecer la fiscalización del presupuesto. La experiencia universal señala cuatro tipos fundamentales de sistemas: el “previo” donde la aplicación de los recursos está sujeta a examen preeliminar, donde predomina la prevención, el “ex post” donde el examen de las cuentas solo se limita a posteriori y la función del organismo es esencialmente represiva (caso de México) y, el “ecléctico” donde se procede a la revisión previa, — durante la ejecución del gasto — y desde luego la auditoria al gasto erogado, obteniéndose un efecto preventivo acompañado de un espectro o visión de análisis de consultoría, de evaluación y correctivo, sistema donde encontramos mayor flexibilidad, ya que se mantiene la supervisión del órgano fiscalizador y, si el Poder Ejecutivo quiere realizar el gasto, más allá del veto del legislativo, ordena el registro sobre reserva, corriendo la responsabilidad del gasto a cargo del ejecutor del presupuesto. Este último sistema es el que recomendamos debe adoptar nuestro país.

PROPUESTA

ÚNICA. Llevar a cabo reformas al marco legal que fortalezcan la independencia y el alcance de los instrumentos de control de la gestión pública en los términos siguientes:

1.1. *En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal se propone lo siguiente:*

* Considerando que el Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración sexenal debe regir las acciones gubernamentales, estableciendo objetivos y estrategias nacionales que son la base de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, dicho Plan debe cumplir a nuestro juicio, tres aspectos fundamentales: (i) la participación de todo los sectores público, privado y social del país, (ii) debe estar ligado a compromisos programáticos y presupuestales debidamente calendarizados, y (iii) debe ser auditable, no solo económicamente, sino a través de un examen de evaluación y efectividad en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Para ello será necesaria, una reforma Constitucional que establezca la obligación del Ejecutivo Federal de enviar al Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el 1 de abril del primer año de gobierno, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Solo así, estimamos que se daría cabal cumplimiento a la planeación democrática requerida para el Plan Nacional de Desarrollo, donde el Ejecutivo Federal es el líder en el proyecto que propone y finalmente el Poder Legislativo Federal será el que apruebe y haga el seguimiento de su avance, evaluando su seguimiento.

De lo expuesto se desprende que de igual forma deberá modificarse el marco secundario, Ley de Planeación, para que sea acorde a lo expuesto en esta propuesta, y además para que el PND se convierta en una auténtica herramienta estratégica ligando a cada línea de desarrollo social, económico y político, los fondos y presupuesto que se invertirán para ello, así como las metas a obtener, incorporando los indicadores necesarios para medir objetivamente los avances, de tal manera que se evite que el PND siga siendo un conjunto de estrategias generales que se traducen en una serie de declaraciones programáticas sobre bienestar social, económico y de desarrollo, que difícilmente se concretan o que habiéndose realizado no hay forma de medir su impacto real.

Finalmente estimamos que el cumplimiento del PND deberá ser auditable por la Auditoría Superior de la Federación, de manera tal que ello implicaría que el Congreso, de conformidad a las facultades que le confiere la fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, le conceda a la entidad de Fiscalización las atribuciones correspondientes, ello sin perjuicio de que, en lo particular, la Cámara de Diputados, con fundamento en el numeral 74 fracción II de la Carta Magna, ejerza las facultades para Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

* Respecto a los procesos presupuestarios de planeación-programación y discusión-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación , se observan severas restricciones que hay que superar, que se resumen en el tiempo limitado para la aprobación del presupuesto, el cual debe ser presentado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre para ser aprobado el 15 de diciembre, se tienen escasamente 3 meses, 45 días hábiles, para revisar un presupuesto de gran magnitud, complejidad y trascendencia.

Al respecto proponemos reformas constitucionales al artículo 74 en su fracción IV de manera que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 1 del mes de agosto, lo cual significaría que la presentación del proyecto de presupuesto se realizaría un mes antes de la fecha actual y, que la Cámara de Diputados debería aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre, (un mes antes de la fecha o plazo actual) que es el 15 de diciembre.

La ventaja de esta reforma sería que la Cámara tendría tiempo más que suficiente para realizar el análisis correlativo al paquete económico y la aprobación del mismo en un plazo de cinco meses antes de que concluya el ejercicio anual, suprimiendo la “presión” de tiempo que viene ejerciendo de manera negativa en aspectos políticos y económicos, la fecha límite del 15 de diciembre, lo cual permitiría el espacio temporal indispensable para que la Cámara de Diputados pudiera desahogar los comentarios que, en su caso, el Ejecutivo Federal realizara sobre dicho proyecto de presupuesto, como sucedió en respecto al Decreto de Presupuesto de la Federación para el ejercicio 2005, que dio origen a la Controversia Constitucional que terminó por reconocer el derecho del Presidente de la República de formular observaciones a dicho Presupuesto, inclusive una vez aprobado por la Cámara de Diputados.

Lo anterior no liberaría al Ejecutivo, en los meses anteriores de la fecha propuesta, (1 de agosto de cada año), de la obligación en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de enviar a la Cámara de Diputados, documentos preliminares sobre su proyecto de gasto para el ejercicio posterior a fin de que los Diputados y las Comisiones lleven a cabo el análisis correspondiente que explique y vincule el proyecto de presupuesto que recibirían el 1 de agosto.

Respecto a la discusión de que si el Ejecutivo debe tener la posibilidad de “vetar” el Decreto de presupuesto de egresos que podría incluir enmiendas significativas a su proyecto original, para poder hacerle modificaciones y observaciones al presupuesto que es el producto final aprobado por los diputados federales, nosotros nos inclinamos, por que el Presidente no pueda vetar el presupuesto, pues tal facultad creemos sería un poder excesivo. Pues de lo contrario se produciría el resultado aberrante de que la Cámara de Diputados tuviera una facultad constitucional exclusiva sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose así, en una especie de secretario técnico del Ejecutivo.

Ahora bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó en controversia constitucional que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes

* Sobre el ejercicio de recursos financieros por el Ejecutivo Federal se propone abolir la disposición constitucional establecida en el artículo 74 que contempla la existencia de partidas secretas en el presupuesto al señalar que “No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”. Con ello todas las partidas del presupuesto de egresos de la Federación serían auditables sin excepción.

* Se ha mencionado que las actividades que realiza la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación implican una duplicidad de actividades, atribuciones y funciones. Es importante señalar que la subordinación al Presidente de la República por parte del Titular de la SFP demerita sus determinaciones, tanto en el ámbito de evaluación y control, como de investigación e imposición de sanciones.

Sobre el particular, la Secretaría de la Función Pública realiza la función sustantiva consistente en efectuar la Auditoría Interna del Ejecutivo Federal y la entidad de fiscalización superior de la Federación lleva a cabo la Auditoría externa del Ejecutivo Federal y al resto de los Poderes de la Unión, los entes constitucionalmente autónomos y otros organismos públicos.

Como otros datos distintivos entre la SFP y la Auditoría Superior de la Federación, podemos mencionar que la primera informa anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de la Administración Pública Federal objeto de fiscalización, y que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se centra en la revisión de la Cuenta Pública Federal, para

rendir el Informe de Resultados a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el valor intrínseco de las actividades que realizan, es el mismo: auditoría, evaluación de resultados, determinación de presuntas responsabilidades y el fincamiento de sanciones.

Si bien las actividades de la SFP han traído grandes avances en la regulación materia de su competencia, siendo que los Poderes Legislativo y Judicial, Federal y Local, así como los entes constitucionalmente autónomos, han reproducido y adecuado muchas de los esquemas de control (estructuras, disposiciones, órganos y procedimientos), también es necesario reconocer que al momento de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existe un rol de “juez y parte”, que impide una actuación, por decir lo menos, imparcial, que no considere en su aplicación aspectos ajenos a los estrictamente legales.

En ese tenor, la propuesta que se produce radica en: a) que la SFP, ya sea como dependencia o como subsecretaría de la SHCP, mantenga sus atribuciones actuales con excepción a las relativas a (i) la práctica de auditorías formales (pudiendo conservar la facultad de realizar intervenciones de control para el desempeño o evaluación funcional), (ii) la integración de expedientes de presunta responsabilidad de servidores públicos, (iii) la substanciación del procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, determinación y aplicación de sanciones, (iv) inconformidades en materia de adquisiciones, obra pública, por otra parte, se propone que los órganos internos de control, que en la actualidad existen en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se transformen en oficinas de la Auditoría Superior de la Federación.

La realización de esta propuesta sería tomando como base lo dispuesto en el artículo 113 de la Carta Magna que establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en

que incurran, así como los procedimientos y “las autoridades para aplicarlas.” Luego entonces habría que modificarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros numerales, primordialmente el artículo 3 de manera que la única autoridad facultada para aplicarla en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sea la Auditoría Superior de la Federación.

Esta propuesta Constitucional, permitiría el cumplimiento efectivo del mandato constitucional establecido en el artículo 79, que dispone que la ASF tendrá a su cargo la facultad de determinar y fincar “directamente” a los responsables los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

No se soslaya que la recomendación planteada tendría efectos, no solo para el Poder Ejecutivo Federal, ya que impactaría al resto de los Poderes de la Unión, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, órganos y autoridades todas éstas que igualmente al determinar las responsabilidades de los servidores públicos adscritos a las mismas, no se encuentran a salvo de vulnerar el principio de imparcialidad.

La propuesta sugerida en esta conclusión conllevaría modificaciones al marco legal secundario, entre las principales, la Ley de la Auditoría Superior de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

No se descarta la posibilidad de que la SFP pudiera pasar a formar parte como una Subsecretaría de la SHCP o un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República o una nueva subsecretaría denominada “Subsecretaría de la Función Pública” adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las autoridades competentes para aplicar la referida Ley, tenemos que no existe en estricto rigor el principio de autonomía, imparcialidad y objetividad para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos, ya que los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, son órganos del Ejecutivo Federal, que aunque jerárquica y funcionalmente no dependan de la misma dependencia o entidad a la que se encuentran adscritos, ello no los convierte en autoridades independientes, ya que finalmente son órganos del mismo Poder Ejecutivo.

Lo anterior reforma permitiría la autonomía operativa y presupuestaria de las que se propone denominarían Oficinas de la Auditoría Superior de la Federación en las dependencias y entidades (en sustitución de los Órganos Internos de Control), considerando que dentro de la estructura orgánica de las dependencias del gobierno federal se encuentran los denominados Órganos Internos de Control, áreas que en atención a la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública. Para efectos de implementación de esta propuesta, en concordancia a las políticas de ahorro y disciplina presupuestaria no sería indispensable, la asignación de cantidades adicionales a la ASF, ya que como hemos mencionado los recursos presupuestarios que cubren las erogaciones relativas a los recursos humanos, materiales y financieros de las actividades que actualmente realiza la SFP en materia de auditoría y fincamiento de responsabilidades se reasignarían a la ASF.

* La propuesta de modificación a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se motiva por dos aspectos a saber: el primero, consistente en que el segundo párrafo del artículo 5 establece que los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto, la disposición de referencia “condiciona”, aquellos supuestos en los que la indemnización fuese de un monto tan elevado, que ello implicaría que su pago pudiera interrumpir o suspender el cumplimiento de programas de gran relevancia. Sin embargo, en una interpretación literal del precepto, tenemos que cualquier indemnización, pudiera afectar a programas de forma parcial, lo que finalmente también traería como consecuencia, la posibilidad de que la autoridad, fundada y motivadamente, justifique no realizar el pago resultante de una responsabilidad patrimonial.

Por lo expuesto, proponemos que el mencionado segundo párrafo del artículo 5, debe suprimirse, ya que es obligación del Estado establecer una partida presupuestaria suficiente para destinarse al pago de indemnizaciones, para que ello no afecte el presupuesto de programas sustantivos.

El segundo aspecto respecto del cual se hace necesario proponer una propuesta de reforma a dicha Ley se hace visible cuando se menciona en su artículo 31 que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad y que la falta haya tenido el carácter de grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La crítica a dicho precepto se endereza en el sentido de que, a nuestro criterio, se limita indebidamente la acción del Estado a repetir contra

los servidores públicos, solo cuando la falta haya tenido el carácter de grave y que la determinación sobre el pago de la indemnización se sujete a un procedimiento paralelo previsto en otra Ley. Al efecto consideramos que la Ley sobre el tema debe ampliar la posibilidad de repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización por cualquier falta, aunque no sea grave y, establecer un procedimiento propio y expedito para ello en la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que no supedite la existencia de una resolución firme en materia de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

* La propuesta que sobre el régimen de responsabilidades en materia penal se formula, consiste en tres vías, la primera, relativa a que el Código Federal de Procedimientos Penales, dispone en su artículo 135 Bis que se concederá al inculpado la libertad sin caución alguna, por el Ministerio Público, o por el juez, cuando el término medio aritmético de la pena de prisión no exceda de tres años, salvo cuando se trate de los delitos graves señalados en este Código. Por su parte el artículo 194 establece el listado de aquellos delitos que se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, destacando que de los delitos cometidos por los servidores públicos, regulados en el Código Penal Federal, solo la Desaparición forzada de personas, delito previsto en el artículo 215-A, se estima grave.

Al respecto, consideramos que también debieran considerarse como delitos graves el Abuso de autoridad, el Uso indebido de atribuciones y facultades, Coalición de servidores públicos, Intimidación, Concusión, Ejercicio Indebido de funciones, Cohecho, Peculado, Enriquecimiento Ilícito, por la lesividad que representan dichas conductas y atendiendo a la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados.

La segunda parte de la propuesta se endereza particularmente sobre un tipo penal, el Cohecho. De conformidad a lo establecido en el artículo 222 del Código Penal Federal, comete el delito "El servidor público que por sí, o

por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y también el que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.”

De lo anterior se deriva que el tipo penal tiene dos sujetos activos, el primero: el servidor público que solicite o reciba, directa o indirectamente, y el segundo: la persona que de u ofrezca.

Al efecto consideramos que la conducta que describe el tipo penal es bastante común en el esquema de corrupción de cualquier país, sin embargo la causa fundamental de que no se denuncie radica en que el ciudadano que accede a la petición del servidor público de dar, al tener conocimiento que se convierte en sujeto activo del delito, ello le inhibe a denunciar. En ese sentido, proponemos que el tipo penal se adecue con un solo sujeto activo del delito: el servidor público.

En síntesis, en nuestra opinión, el tipo penal de cohecho, se debería modificar en nuestra opinión, el tipo penal de manera que solo revista el carácter de sujeto activo, el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y no la persona que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva. Lo anterior en razón de que al tener el carácter de sujeto activo quien da u ofrece dinero, ello lo inhibe a denunciar este tipo de delito.

La tercera parte de nuestra propuesta tiene relación con el denominado procedimiento de declaración de procedencia o de protección constitucional, que se sigue ante la Cámara de Diputados, también denominado fuero constitucional y que regula el artículo 111 constitucional, el

***** **Conclusiones**

cual tiene por objetivo desaforar al funcionario federal (solo de cierta jerarquía), de manera tal que pueda ejercitarse la acción penal derivada de las denuncias que se presenten en su contra y así estar en posibilidad legal de sujetarlo, en su caso, frente a las autoridades en la causa penal correspondiente y con las sanciones que el juez penal estime procedentes.

Al efecto nuestra propuesta implica el reducir significativamente el fuero constitucional a servidores o funcionarios públicos, de conformidad a lo que se indica a continuación:

Gozan de fuero	Solo gozarían de fuero
<i>Poder Legislativo Federal:</i> Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,	<i>Poder Legislativo Federal:</i> solo los Presidentes de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados
<i>Poder Ejecutivo Federal:</i> Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo (el Jefe de Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal	Ningún servidor público
<i>Poder Judicial Federal:</i> Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.	<i>Poder Judicial Federal:</i> solo el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Entes autónomos: el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.	Solo el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

* En relación a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se proponen las modificaciones

siguientes: (i) que el periodo hasta el cual podrá permanecer como reservada la información pública, que establece el artículo 15 de dicho ordenamiento se reduzca de 12 a 6 años, ya que en nuestra opinión el máximo de 12 años establecido actualmente es excesivo; (ii) que se le concedan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para que pueda practicar auditorías y revisiones sobre la aplicación adecuada y oportuna de la Ley de Transparencia; (iii) que en las unidades de enlace y comités de información en las dependencia y entidades se integre un representante del Instituto Federal de Acceso a la Información para que opine con derecho a voz y voto sobre la procedencia de obsequiar o no la información solicitada y de la clasificación de la información; (iv) se promulgue una Ley sobre Datos Personales que resuelva la carencia regulatoria sobre éste tema.

1.2. En el ámbito del Poder Legislativo Federal se propone lo siguiente:

* En cuanto a la estructura administrativa de la Cámaras de Diputados y Senadores, proponemos que, toda vez que la Contraloría de la Cámara de Senadores y la de la Cámara de Diputados son instancias que no tienen autonomía técnica ni independencia para determinar la existencia de responsabilidades y sus sanciones, ya que los titulares de estas contralorías son designados por un órgano de cada Cámara y deben someter previamente sus resoluciones a dichos órganos, se recomienda que se reforme lo establecido por la Ley Orgánica el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de que por lo que respecta a la Cámara de Senadores la designación del Titular de la Contraloría sea facultad del Pleno de la Cámara de Diputados y en el caso de la designación del Contralor de la Cámara de Diputados, sea el Pleno de la de Senadores, con ello los Contralores de cada Cámara tendrían una autonomía por lo menos en el proceso de designación, lo que les daría independencia en su actuación.

Además se propone que las funciones de dichos Contralores no se encuentren supeditadas, como ahora, a la aprobación de las áreas financieras y administrativas que audita, de manera tal que pueda realizar

sus funciones de revisión y desde luego, las de fincamiento de responsabilidades, incluyendo la emisión de resoluciones administrativas y sanciones de manera independiente e imparcial sin tener que someterse a la aprobación de instancias de dichas Cámaras.

* Entre las principales deficiencias del marco normativo que regula la actividad de la ASF se encuentra, en nuestra opinión, la correspondiente a que las facultades que le confiere la fracción V del artículo 79 de la Constitución se limitan a un ámbito temporal posterior a la gestión financiera, es decir, que fiscaliza en “forma posterior” la ejecución de los ingresos y egresos; únicamente podrá auditar los conceptos reportados en el informe de avance de gestión financiera como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Por ello nuestra propuesta va en el sentido de “no” limitar la fiscalización en forma posterior a los ingresos y egresos por parte de la ASF, sino también que se le permita la revisión simultánea o paralela, recomendación que requiere una reforma constitucional al citado numeral 79 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, la autonomía técnica y de gestión que le confiere el artículo 79 constitucional a la Auditoría Superior de la Federación se ve limitada en virtud de que la atribución del Auditor Superior de la Federación, para expedir tanto el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación como el manual de organización y procedimientos está condicionada a la ratificación de la Comisión de Vigilancia, por disposición del artículo 74 fracciones V y VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Por lo expuesto proponemos que se lleve a cabo la reforma correspondiente a la Ley antes citada y que solo la ASF deba pedir opinión al pleno de la Comisión de Vigilancia respecto al Reglamento y, en cuanto al manual de organización y procedimientos debería pedirse opinión a la Unidad de Evolución y Control de la Comisión de Vigilancia.

Finalmente, considerando la experiencia internacional y el contexto de nuestro país, lo idóneo es que a mediano plazo la ASF modifique y evolucione su naturaleza jurídica a un ente con autonomía derivada de la Constitución, de modo que ello garantice que la práctica y los resultados de sus revisiones a los Tres Poderes de la Unión se realice de forma objetiva e imparcial y que bajo ninguna circunstancia se vinculen a aspectos políticos relacionados con la Cámara de Diputados o algún otro partido político, siendo para ello necesario que el proceso de designación del Auditor Superior de la Federación se realice por votación mayoritaria de los plenos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, considerando para ello las propuestas que deriven de una terna de aspirantes propuesta por los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal.

* Nuestra Carta Magna no regula el supuesto caso de que el Ejecutivo Federal no hiciera llegar el proyecto de presupuesto dentro del plazo expresamente señalado. En el orden práctico ese incumplimiento se podría dar por la presentación extemporánea de la iniciativa, o por su no presentación. Cabe mencionar que, aún y cuando se estimara procedente, la controversia constitucional, ello no resolvería el problema del incumplimiento por parte del Presidente de la República, pues el tiempo para la formulación oportuna del presupuesto se habría agotado antes de que se resolviera la controversia. Se trata, por lo mismo, de una situación que refleja la vulnerabilidad del sistema representativo mexicano, y por lo tanto debe actuarse, vélgase la expresión “en consecuencia legislativa”.

Respecto al análisis al derecho comparado en esta materia, se advierte que dentro del proceso de *discusión – aprobación* del presupuesto de un país, existen reglas comunes y variantes, tales como la denominada “Reconducción del Presupuesto”. Las reglas para la reconducción aplicadas en los diferentes sistemas constitucionales varían considerablemente. En el caso de Paraguay la vigencia del presupuesto se prorroga indefinidamente en dos casos: cuando el Ejecutivo Federal no presenta proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados, o cuando la Cámara no aprueba el proyecto presentado por el gobierno. No se omite mencionar que los mecanismos de

reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo (sobre todo por parte del Presidente, si su iniciativa o el presupuesto del año anterior cobran vigencia automática en caso de parálisis).

La propuesta de esta investigación consiste en adecuar el numeral 74 constitucional en los términos referidos en el párrafo anterior, esto es la “reconducción”. En México este es un tema que debe examinarse cuidadosamente, para que la solución a la laguna constitucional existente no se traduzca en problemas que afecten el comportamiento de los agentes políticos, en perjuicio de las instituciones.

* Estimamos que así como quienes administran recursos financieros en el Poder Legislativo tienen que observar los principios, políticas y normas establecidas para su planeación, programación y ejecución contenidos en la LFPyRH y su Reglamento, proponemos que igualmente para la contratación de servicios, arrendamientos, adquisiciones y obra pública en el Poder Legislativo se debe reconocer la aplicación de las actuales Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, junto con sus Reglamentos a fin de que se uniformen las reglas de contratación en los Tres Poderes Federales, lo que permitirá criterios comunes para los prestadores de servicios, proveedores y contratistas, además de que ello facilitaría las revisiones por parte de la ASF. Ello con independencia de que cada Poder Federal pueda emitir sus propias Políticas, Bases y Lineamientos que permitan afinar en el respectivo ámbito de competencia, la aplicación de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas.

* Para que la revisión de la Cuenta Pública cumpla eficazmente el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, consideramos que es necesario se ajuste el marco normativo respecto al proceso de fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, concretamente el artículo 74 fracción IV de la Constitución, ya que la misma se presenta el 10 de junio del año siguiente

del ejercicio que fue revisado y los resultados de las auditorías y de las recomendaciones, observaciones, promoción de fincamiento de responsabilidades se vienen produciendo entre uno y dos años después, por lo que las presuntas responsabilidades que pudiera haberse generado, en muchos de los casos se encuentran prescritas o están por prescribir.

Al efecto proponemos la modificación al referido artículo constitucional de manera que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial presenten a la Cámara de Diputados a más tardar el día 10 de febrero siguiente la Cuenta Pública y no hasta junio, para ello se propone que internamente los Poderes de la Federación realicen dos cortes preliminares de Cuenta Pública en forma semestral durante cada ejercicio.

Adicionalmente, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública debería dedicarse a un permanente monitoreo del ejercicio vigente del gasto público y no concretarse a realizar, como lo hace actualmente, un análisis de los resultados del ejercicio de la Cuenta Pública del ejercicio inmediato anterior que elabora la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la citada Comisión cuenta con el apoyo de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para poder llevar a cabo tal tarea.

El verdadero debate sobre la aprobación, que no solo revisión de la Cuenta Pública, supone la posibilidad de que los instrumentos de control de la gestión en el Poder Legislativo, implique la determinación conjunta con el Ejecutivo, en el sentido de que la política pública fondeada por el presupuesto del Estado no se limite mecánicamente al apego de dicha política pública, sino que se evalúe en el corto plazo (tres o seis meses) durante el año mismo, la implementación, logros y eficacia de dicha política pública con los fondos destinados para ello.

Cualquier técnica de control de gastos públicos es susceptible de ser burlada si no existe una opinión pública, madura y exigente, a cuya vigilancia corresponde en última instancia, la fidelidad de la Cuenta pública, como constancia de probidad de la administración.

1.3. En el ámbito del Poder Judicial Federal se propone lo siguiente:

* Es un hecho que gradualmente se han ido uniformando los principales instrumentos de control de la gestión pública que se aplican hoy en día en los tres ámbitos de los Poderes Federales; Ejecutivo, Legislativo y, el Judicial no es la excepción; muestra de ello lo es la existencia de órganos de auto control como los Órganos Internos de Control (Contralorías Internas), de visitadurías o comisiones de disciplina, vigilancia, tesorerías, áreas de programación, organización y presupuesto en el Poder Judicial.

El acierto de ello es la uniformidad con la que se han venido adoptando los rasgos generales de los instrumentos de control de la gestión pública en los Poderes Federales, sin embargo esa inercia también ha provocado que al momento en que dichos mecanismos, instituciones y disposiciones se “importen”, (principalmente del Poder Ejecutivo Federal a los Poderes Legislativo, Judicial, también Federales), ello conlleve tanto con aciertos como defectos o insuficiencias.

* Nuestras propuestas y recomendaciones radican en que se aplique la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas al Poder Judicial. Lo anterior en razón de que los Acuerdos que emite el Consejo de la Judicatura Federal que regulan lo relativo a estas materias son, en nuestra opinión, insuficientes para regularlas a cabalidad. Además consideramos que el hecho de que el Poder Judicial regule estas materias a través de Acuerdos que podríamos considerar como actos formalmente judiciales, pero materialmente administrativos, ello va en contra del texto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente del tercer y cuarto párrafos que disponen, respectivamente, que: “Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones (las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes) las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia,

imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”; “El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo”.

* En materia presupuestaria existen reglas que estimamos deben adecuarse para el mejor funcionamiento de los procesos presupuestarios de planeación, programación y ejercicio del gasto en el Poder Judicial.

Cuando el Ejecutivo Federal, una vez aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación decide “efectuar recortes” al Poder Judicial (y o al Legislativo), lo hace sin su participación ni intervención, lo cual vulnera su autonomía, ello, con el agravante de que ni siquiera se les toma en cuenta para tengan la oportunidad de seleccionar que ramos o partidas del gasto se reduzcan o eliminen.

Se propone se realicen las adecuaciones necesarias para que el Poder Judicial remita directamente al Poder Legislativo su proyecto de presupuesto de egresos sin pasar por el Poder Ejecutivo, como actualmente lo dispone la LFPyRH, ya que éste último lo modifica y lo ajusta sin la intervención del Judicial, y lo entrega al Legislativo. Mientras ésta limitante permanezca, la rama judicial seguirá gozando de una relativa independencia administrativa.

La Corte y el CJF tienen la facultad y la atribución constitucional de formular anualmente sus proyectos de presupuesto de gastos y solicitar la partida que los cubra. Sin embargo en el terreno de la práctica, la última palabra la tiene el Titular del Ejecutivo Federal; es él, por conducto de la SHCP quien fija el monto y la forma de integrar las partidas, donde la cámara de diputados en la realidad se limita a aprobar.

* En cuanto a la designación de los titulares de los órganos de control en el Poder Judicial se observa la circunstancia relativa a que la Contraloría del la Suprema Corte de Justicia de la Nación dependa jerárquicamente del Presidente del máximo Tribunal, el que el Contralor deba acatar las

instrucciones de cualquiera de los Ministros de la Corte, aunado al hecho de que su designación (del Contralor) sea facultad del Comité de Gobierno y Administración del Pleno de la Corte, lo cual nulifica los principios de imparcialidad y objetividad que requiere dicho órgano para realizar su labor de supervisión, revisión y control.

La Visitaduría Judicial la integran: el Visitador General, los Visitadores Judiciales (que son nombrados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal), el Director General (lo propone el Visitador General y lo aprueba, en su caso, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal), los Secretarios Técnicos (los nombra el Visitador General) y demás servidores públicos que determine el Pleno.

El nombramiento del Visitador General y de los Visitadores por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal le resta imparcialidad a la designación. Al efecto se propone que se reforme el marco legal para que la designación y remoción de los titulares de los órganos de vigilancia del Poder Judicial Federal, se lleve a cabo por el Auditor Superior de la Federación.

1.4. *En el ámbito de los entes constitucionalmente autónomos se propone lo siguiente:*

* En cuanto al nombramiento y remoción de los Contralores en los entes autónomos en análisis, debe considerarse que el hecho de que sean los órganos colegiados de dichos entes los que los designen lo remuevan, les resta a los titulares de esos órganos de control interno la debida independencia, objetividad y parcialidad. Al efecto se propone que se reformen las Leyes y Reglamentos Interiores de los organismos constitucionalmente autónomos y se establezca que la designación y remoción de dichos Contralores se lleve a cabo por el Auditor Superior de la Federación.

Así mismo, la circunstancia relativa para que proceda el fincamiento de responsabilidades a servidores públicos adscritos a los entes

constitucionalmente autónomos, se requiera la intervención de instancias mediatas entre los servidores públicos y los órganos internos de control, como los son unidades administrativas o comisiones de los propios entes constitucionalmente autónomos, “filtros” que deben conocer previamente sobre las presuntas responsabilidades y determinar, en su caso, la procedencia de determinar e imponer sanciones, contribuye a la parcialidad en la toma de decisiones, ya que esta manera de investigar, substanciar y determinar las responsabilidades actualiza el principio de Juez y Parte. Por lo anterior proponemos que se deroguen en las leyes de dichos órganos constitucionalmente autónomos tales instancias mediatizadoras y que la labor de investigación, determinación e imposición de sanciones sea facultad exclusiva y autónoma de las Contralorías.

1.5. En el ámbito del Gobierno del D.F. se propone lo siguiente:

* Al efecto se propone que la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal no recaiga en el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, sino que el cargo sea rotatorio entre los siete Consejeros que lo integran, ya que de otra forma se actualiza el principio de Juez y Parte.

El Título Cuarto Constitucional establece en la BASE QUINTA inciso F, del artículo 122 constitucional que “La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”

Sin embargo ni dicha Base, ni la legislación secundaria definen cuales serían esas causas graves ni tampoco el proceso a seguirse para la substanciación de la solicitud de remoción. Por ello estimamos como propuesta en la presente investigación, el que se legisle en la Constitución y en la legislación secundaria sobre la materia de manera clara y concreta,

..... Conclusiones

cuales serían esas causas graves y el proceso a seguirse para la substanciación de la solicitud de remoción.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 6ª edición, México 1984.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo I, Programa de la Facultad de Derecho UNAM. Editorial Porrúa, 3ª edición, México 1997.

ACOSTA ROMERO, Miguel y PEREZ FONSECA, Alfonso. Derecho Jurisprudencial Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 2000.

ACOSTA ROMERO, Miguel y Pablo Roberto Almazán Alaniz. Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso. Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1999.

ADAMME GODDARD, Jorge y otros. Contratación Internacional. Comentarios a los principios sobre los contratos comerciales internacionales del UNIDROIT. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Panamericana, México 1998.

ADAM. ADM, ALFREDO Y BECERRIL LOZADA, Guillermo. La Fiscalización en México. Editorial UNAM, 1era ed., México, 1986.

ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro. El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal. Editorial Porrúa, 1era ed., México 2001.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo y otros. El Significado Actual de la Constitución. 1ª ed., México 1998.

ARCE Y FLORES VALDEZ, Joaquín. Los Principios Generales del Derecho y su Formulación Constitucional. Editorial Civitas S.A., Madrid 1990.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación. Elaboración de tesis de licenciaturas, maestrías y doctorado, tesinas y otros trabajos de investigación jurídica, Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1999.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, 13ª ed., México 1999.

ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México. Editorial Porrúa, 19ª ed., México 1999.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, 4ª ed., México 1999.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1995.

ARTOLA, Miguel. La Hacienda del Antiguo Régimen. Editorial Alianza, 1ª ed., México 1982.

ATIENZA, Manuel. Cuadernos y debates. Las razones del Derecho. Teorías de la Argumentación Jurídica. Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1991.

AUSTIN, John. Sobre la Utilidad del Estudio de la Jurisprudencia. Editora Nacional, 2ª ed., México 1974.

AZUA REYES, Sergio. Metodología y Técnicas de Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1999.

BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Derecho Constitucional. Editorial Cárdenas, 1ª ed., México 1979.

BARRAGAN, José. Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1984.

BARRERA GRAF, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, 4ª ed., México 1980.

BATIZA, Rodolfo. Las Fuentes del Código Civil de 1928. Editorial Porrúa, 1era ed., México 1979.

BATIZA, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. 2ª ed., Editorial Porrúa, México 1985.

BOBBIO, Norberto. Contribución a la Teoría del Derecho. Editorial Debate, 3era ed. Madrid 1990.

BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Editorial Temis, 2ª ed., Bogotá 1992.

BONNECASE, Julien. Introducción al Estudio de Derecho. Editorial Temis, 2ª ed., Bogotá 1982.

BONIFAZ ALFONZO, Leticia. El Problema de la Eficacia en el Derecho. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1999.

BORRERO BRICEÑO, Julio César. Compendio de Legislación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y del Caribe. Editorial San Marcos, 1ª Edición, Lima- Perú, 1995.

BUNSTER, Alvaro. La responsabilidad penal del servidor público. Editorial Manuel Porrúa, 2a ed., México 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 7ª ed., México 1979.

BUSTO, Emiliano. Administración Pública de México, breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecimiento en México (1889)., Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Talleres Gráficos de la Nación, 2ª ed., México 1976. Páginas 21 – 32, 99 –102, 161 – 171, 173 – 188 y 191 – 252.

CERVANTES LAING, Adolfo, SERRANO MACHORRO, Juan Carlos. La Auditoría Interna en México y Estados Unidos. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 1ª ed., México 1999.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla, 1ª ed., México 1990.

CAMPILLO SAINZ, José. Dignidad del Abogado. Algunas consideraciones sobre ética profesional. Editorial Porrúa, 9ª ed., México 1999.

CAMPOSECO Miguel Angel. El Dictamen Legislativo. Edición del Autor, México 1997.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. El Orden del día en el procedimiento parlamentario. Editorial Porrúa, 1ª ed., , México 2000.

CAPELLA, Juan Ramón. Elementos de análisis jurídico. Editorial Trotta; 1ª ed., Madrid 1999.

CARDENAS, Rafael. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y sus nuevas Responsabilidades. Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1982.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa 7ª ed., México 1999.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel. Poder Judicial. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 2000.

CASTAN TOBEÑA, José. Teoría de la aplicación e investigación del derecho. Editorial Reus, 1era ed., Barcelona 1947.

CASTAN TOBEÑA José. La idea de equidad y su relación con otras ideas morales y jurídicas afines. Editorial Reus, 1era ed., Barcelona.

CASTELAZO R., José. Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Vol. I , Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1989.

CASTELLANO, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Parte General. Editorial Porrúa, 41ª ed., México 2000.

CASTRO ESTRADA , Alvaro. Responsabilidad del Estado. Análisis Doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta Legislativa en México Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1997.

CASTRO ESTRADA , Alvaro. Nueva Garantía Constitucional. La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 2002.

CORREAS, Oscar. El Otro Kelsen. Editorial Trotta, 7ª ed., Madrid, 1989.

COSSIO DÍAZ, José Ramón. Las Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Porrúa, 1era ed., México 1992.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública., Vol. I Editorial Porrúa, . 2ª ed., México 1992.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Vol. II y III., Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, 4ª ed., México 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho administrativo. 2º Curso, Editorial Limusa, 1ª ed., México 1989.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1999.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Congreso Constituyente de 1916-1917. Editorial Partido Revolucionario Institucional, 1ª ed., México 1982.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal. Adquisiciones y Abastecimientos. Editorial ECAFSA, 3ª ed., México 1999.

DOMÍNGUEZ AVILA, Antonio. Constitución y Derecho Sancionador Administrativo. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1ª ed., Madrid 1997.

DIEZ, Manuel, El Acto Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 1ª ed., Buenos Aires 1961.

ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. La Prueba en el Juicio Fiscal Federal. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1999.

F. CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1982.

FIX - ZAMUDIO, Héctor. Breves Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, 1era ed., Consejo de la Judicatura Federal, México 1997.

FIX - ZAMUDIO, Héctor. Metodología, Docencia e Investigación jurídicas. Editorial Porrúa , 7ª ed., México 1999.

FIX – ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1999.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, 23ª ed., México 1984.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Editorial UNAM, 1ª ed., México 1990.

GARCÍA BECERRIL, Rocío. El Código Etico de los Servidores Públicos en el derecho comparado con otros países. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho. Editorial Civitas, 1ª ed., Madrid 1984.

GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, 8va ed., México 1999.

GARZA MERCADO, Ario. Manual de técnicas de investigación. Colegio de México, 13ª ed., México 1981.

GETTEL RAYMOND G. Historia de las ideas políticas. Editorial Nacional, traducción de Teodoro González García, México 1979.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. Encuentros con los medios. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., Dirección General de Comunicación Social, México 1999.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. 7ª ed., Editorial Porrúa, México 1999.

GONZALEZ DE LA VEGA, René. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos. Editorial INAP, 1ª ed., México 1986.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. La Construcción del derecho, Métodos y Técnicas de Investigación. Editorial INAP, 1ª ed., México 1998.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, y otros. La Actualidad de la Defensa de la Constitución. Editorial UNAM, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1998.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Ampliada al estudio de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal, Editorial Porrúa y UNAM, 2ª ed., México 1997.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Comentarios a la Ley del Proceso Administrativo. Editorial Civitas, 4ª ed., Madrid 1991.

GUASTINI, Ricardo. Estudios sobre la Interpretación Jurídica. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 2000.

GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. Editorial UNAM, 1ª ed., México 2001.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1993.

HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J. El Federalista. Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México 2000.

HARO BELCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública. Vol. II. Editorial Cross, 2ª ed., México 1993.

HERRAN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Legislación Burocrática Federal. Legislación, Doctrina, Jurisprudencia. Editorial Porrúa 2ª ed., México 1998.

HERRERA PÉREZ Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, 2ª ed., México 1990.

HERRERA Y LASSER, Manuel. Estudios Constitucionales. Editorial Jus, 2ª ed., México 1990.

HUERTA OCHOA, Carla. Mecanismos Constitucionales para el control del Poder Político. UNAM, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998.

KELSEN, Hans. Contribuciones a la teoría pura del derecho. Editorial Fontamara 2ª ed., biblioteca de ética, filosofía del derecho y política-8, México 1982.

KELSEN, Hans. Teoría general del derecho y del estado. Editorial UNAM, 2ª ed. México 1998.

KELSEN Hans. Problemas Captales de la Teoría Jurídica del Estado. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1987.

LARA ESPINOZA, Saúl. Las Garantías Constitucionales en Materia Penal. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1999.

LARA SAENZ, Leoncio. Procesos de Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, 4ª ed., México 1999.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México 1987.

LERDO DE TEJADA, Francisco. Código Fiscal de la Federación comentado y anotado. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1995.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los Significados Sociales del Derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad. Editorial UNAM, 1ª ed., México 1997.

LÓPEZ – ELÍAS, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1999.

LÓPEZ MONROY, José de Jesús. Sistema Jurídico del Common Law. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1999.

LOPEZ RODO, Montoro. Teoría de la forma de los actos jurídicos en derecho público. Editorial Alcoy, 2ª ed., Buenos Aires 1996.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. Elementos para la Investigación. Metodología y Redacción. Editorial UNAM, 1ª ed., México 1998.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. Normas Técnica y de Estilo para el Trabajo Académico. Editorial UNAM, 3ª ed., México 1998.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada. Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1999.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, 6ª ed., México 2000.

MADRAZO, Jorge, y otros. Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992. Editorial UNAM, 5a ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México 1993.

MANIAU, Joaquín, M. CARREÑO, Alberto. Compendio de Historia de la Real Hacienda de la Nueva España. Editorial Barcelona Primero, 1era ed. Barcelona 1995.

MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Editorial Porrúa, 1era ed., México 1983.

MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1993.

MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los Contratos derivados del Artículo 134 Constitucional. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1993.

MARTÍNEZ BULLE GOYRE, Victor M. Responsabilidad Administrativa en el Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, EDAL, 1era ed., México 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2º cursos. Editorial Harla 3ª ed., México 1996.

MARTINEZ PICHARDO, José. Lineamientos para la Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, 5ª ed., México 1999.

MELGAR ADALID, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal: Información Básica, febrero de 1995 - enero de 1997. Editorial Themis, 2ª ed., México 1997.

MOLLOY, John F., KOZOLCHYK, Boris (Editores de la versión en inglés), MONRINEAU, Marta, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Editores de la versión en español). Derecho de Estados Unidos en torno al Comercio y la Inversión. Editorial UNAM, 1era ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-National Law Center For Inter-American Free Trade, 1999.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO SERGIO, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, 4ª ed., México 2001.

MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos, 17ª ed., México 2005.

MORA-DONATTO, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Editorial UNAM, 1era ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, México 1998.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1995.

MORALES PAULIN, Carlos A. El Proceso Administrativo Público. La planeación-programación, la organización y el control de la administración pública. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1999.

MORINEAU, Marta. Una Introducción al Common Law. Editorial UNAM, 1ª ed., México 1998.

MORINEAU, Oscar. El Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 1a ed., México 1997.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo, la Descentralización. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1988.

ORTEGA VENZOR, Alberto, MARTÍNEZ CASTILLO, Carlos Alberto, GARZA JIMÉNEZ, Lucía. LECUONA TORRAS, Ramón. Memorias 2001 IBERGOP. Editorial Porrúa, 1ª ed., 2002-07-29. Volumen I, México 2002.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, 2ª ed., México 2001.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. El Fideicomiso Mexicano. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1998.

OVALLE FAVELA, José. Administración de Justicia en Iberoamérica. México 1993. PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. Panorama del Derecho Mexicano Jurisprudencia. Editorial Mc Grawhill UNAM, 6ª ed., México 1997.

NINO, Carlos Santiago. Algunos modelos metodológicos de la ciencia jurídica. Edit. Fontamara, 2ª ed., biblioteca de ética, filosofía del derecho y política-25, México 1993.

PACHECO MARTINEZ, Filiberto. Derecho de la Integración Económica. Implicaciones Jurídicas en México. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1998.

PACHECO PULIDO, Guillermo. El Secreto en la Vida Jurídica. Bancaria, Notarial, Servidores Públicos, Religioso, Información Privilegiada. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1996.

PACHECO PULIDO, Guillermo. Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 2000.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Tomos I, II. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 2000.

PEDRAZA DE LA LLAVE, Susana T. El Control del Gobierno; función del Poder Legislativo. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed., México 1996.

PÉREZ DE LEÓN, ENRIQUE “Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”, Editorial Porrúa, 14ª ed., México 1993.

PÉREZ BUSTAMANTE, ROGELIO “Los Estados de la Unión Europea”. Historia Política y Constitucional”, Editorial DYKINSON, 4ª ed., Madrid 1994.

PHILIP, Walter Frisch y otros. Derecho Internacional Privado y Derecho Procesal Internacional. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1998.

PHILIP, Walter Frisch y GONZALEZ QUINTANILLA, José Arturo. Metodología Jurídica en Jurisprudencia y Legislación. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1997.

PINA, RAFAEL, DE Y PINA VARA, RAFAEL DE, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 28ª ed., México 2000.

PINA VARA, RAFAEL DE, Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1999.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. Metodología del Derecho. Editorial Porrúa, 5ª ed., México 2000.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. Modelo Trans-universal del Derecho y el Estado. Instrumento de consulta para las materias de introducción al estudio del

derecho, ciencia, política, filosofía del derecho, sociología del derecho, teoría del estado, derecho constitucional. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1998.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. Compendio de Legislación comentada del Poder Judicial Federal. Texto Constitucional. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional. Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1998.

PORTAL, Agustín. El Sistema Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho comparado con otros países. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México 1994.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. Las Constituciones Latinoamericanas. Editorial UNAM, 2ª. ed., Tomos I y II, México 1994.

RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial UNAM, 1ª ed., México 1997.

RABASA, Oscar. El Derecho Angloamericano. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México 1994.

RÍOS Y FORMACIARI, Finanzas Públicas, Editorial Kapelusz, 3ª ed., Buenos Aires, pág. 150, 1976

ROALANDINI, Jesús. Actualidad y Futuro del Fideicomiso en México. Instituto Fiduciario de Bancomer, México 1997.

Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Curso de Derecho Administrativo; tomo II, Editorial Porrúa, 19ª ed., S.A., México 1988.

ROSSEAU, Jean Jacques, El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos, 17ª ed. México 2005.

RUIZ MASSIEU, Francisco y otros. Los Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Editorial INAP, 2ª ed., México 1984.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Editorial Limusa, 1ª ed. S.A., México 1981.

SANCIÑENA ASURMENDI, Teresa. La Audiencia en México en el Reinado de Carlos III. UNAM, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1999.

SANCHEZ AZCONA, Jorge. Ética y Poder., Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1999.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 5ª ed., México 2000.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo. Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1997.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Código Ético de la conducta de los Servidores Públicos. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., México 1994.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1998.

SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo. Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano, Editorial Themis, 8ª ed., México 1999.

SMITH, James Frank. Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. Editorial UNAM, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1999.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y otros. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Editorial UNAM, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1994.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Sistema Jurisdiccional Mexicano. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9ª ed. México 1999.

SPENCER GOODSPEED, Stephen, GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl GRADE JR, William Patton y EBENSTEIN, William. Aportaciones al conocimiento de la administración federal. (autores extranjeros)., Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos 1976. Talleres Gráficos de la Nación, 1ª ed., México 1976. Páginas 193 – 197, 199 – 303 y 306 – 316.

TAWIL, Guido Santiago. La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia. Ediciones Palma, 4ª ed., Buenos Aires, Argentina 1989.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 32ª ed., México 1998.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1908-1999. Editorial Porrúa, 22ª ed., México 1999.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1998.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y jurisprudencia. Editorial Porrúa, 38ª ed., México 1999.

TRUJILLO RINCÓN, Eduardo, Estudios Constitucionales, Primera Parte, Editorial Trotta, 1ª Edición, Madrid 2000.

VALADÉS, Diego y otros. Hacia una nueva constitucionalidad. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª ed. México 1999.

VALADEZ ABASCAL, Rubén y ROMERO APIS, José Elías. La Modernización del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª ed., México 1994.

VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo. Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ª ed., México 1995.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 11ª ed., México 2001.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Importancia y trascendencia de los Consejos de la Judicatura: ponencia pronunciada en el marco del V Encuentro Nacional de Consejos Mexicanos de la Judicatura, celebrada en Guadalajara, Jalisco, en octubre de 2000. Colección Reforma Judicial, No. 3, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

VARGAS CHÁVEZ, Luis Gilberto. Atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal. Editorial EDAL, 1ª ed., México 1999.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª ed., México 1996.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5ª ed., México 1992.

VIZCARRA DAVALOS, José. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1999.

WITKER VELASQUEZ, Jorge A. Metodología Jurídica. Editorial Mc Graww-Hill, 1ª ed. México 1995.

WITKER VELASQUEZ, Jorge A. Técnicas de Investigación Jurídica. Editorial Mc Graww-Hill, México 1995.

WITKER, Jorge. Antología de estudios sobre la investigación jurídica. Compilador, Lecturas Universitarias, Número 29, Editorial UNAM, 2ª ed., México 1982.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

Ley de Amparo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

Ley de Coordinación Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

Ley del Banco de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Diciembre de 1993.

Ley Federal de Defensoría Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Mayo de 1998.

Ley Federal de las Entidades Pareestatales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de MAYO de 1986

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación e 31 de Diciembre de 2004.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre de 2000

Ley General de Deuda Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1976.

Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Mayo de 2004

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, 2003, 2004. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de los ejercicios correspondientes.

Ley de Instituciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

Ley de Planeación. Publicad en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marco de 2006.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2004.

Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 d Diciembre de 1985.

Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial del Federación el 1 de Mayo de 1970.

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1998.,

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 19 de Diciembre de 2002.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de junio de 2000, l

Código Civil Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Mayo de 1928

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicada el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

Código de Comercio. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Octubre de 1885

Código Penal Federal. Publicado el 14 de agosto de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

Código Fiscal de la Federación. Publicado el 31 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943.

Código Federal de Procedimientos Penales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Publicado el 18 de noviembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2001.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2001

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Abril de 1995.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero de 1984

Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Abril de 2004

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Junio de 2006

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2003

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado el 12 de septiembre de 2001

Reglamento Interior del Banco de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Septiembre de 1994

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2001

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2005.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2001.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Marzo de 1934.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Septiembre de 2001.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Noviembre de 2005.

ACUERDOS, DECRETOS, ESTATUTOS, MANUALES, CONVENIOS Y OFICIOS CIRCULARES PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006.

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de abril de 1995.

Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal como una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 2000.

Acuerdo que establece las Facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de mayo de 1996.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de Gasto Público y su Financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 1979.

Acuerdo por el que se establecen las normas que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la realización de proyectos de inversión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio de 1993.

Acuerdo por el que se establecen las Normas y Lineamientos Generales para la erogación de recursos Presupuestales en materia de Comunicación Social para el

ejercicio Fiscal del año 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de enero de 2001.

Acuerdo por el que la Comisión de Responsabilidades del Banco de México expide las Normas relativas a la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de junio de 2003.

Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestaria para la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo de 2000.

Acuerdo por el que se expide el Manual de Sueldos y Prestaciones para los servidores públicos de Mando de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 2001.

Acuerdo por el que se expide el Manual de Sueldos y prestaciones de los servidores públicos de mando de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de noviembre de 2001.

Acuerdo por el que se expide el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de mayo de 2000.

Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de octubre de 2000.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del archivo contable gubernamental. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de agosto de 1998.

Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de agosto de 1999.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendatarias. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1997.

Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de febrero de 1983.

Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del registro de servidores públicos sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1984.

Acuerdo por el que se dan a conocer los Órganos del Poder Judicial de la Federación que ejercerán las atribuciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de septiembre de 1992.

Acuerdo 6/1996 del Tribunal en pleno del día cinco de diciembre de mil novecientos noventa y seis, por el que se determinan los órganos encargados de aplicar las sanciones previstas en el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se establecen las reglas relativas al registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos de este alto Tribunal a que se refiere el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de los Magistrados Electorales y los servidores de la Sala Superior, así como los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la Presidencia del Tribunal Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de diciembre de 1996.

Acuerdo General número 25/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 2000.

Acuerdo General de Administración 11/99, por el que se establece la obligación de presentar declaraciones sobre situación patrimonial a diversos servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de febrero de 1999.

Acuerdo General de Administración 3/98, por el que se establece la obligación de presentar declaraciones sobre situación patrimonial a diversos servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de febrero de 1999.

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados por el que se aprueba la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2003.

Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1997.

Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2003

Acuerdo de la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores por el que se expide el Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras públicas de la Cámara de Senadores :publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2002.

Acuerdo General número 4/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación de su Comisión de Receso. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 julio de 1995

Acuerdo Plenario número 8/1995, que reglamenta el funcionamiento de las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de octubre de 1995

Acuerdo General número 4/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el funcionamiento de Comisiones Unidas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de febrero de 1996.

Acuerdo General Número 14/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se determina que será la Comisión de Disciplina el órgano encargado de resolver las quejas administrativas a que se refiere el artículo 133, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de julio de 1996.

Acuerdo General número 26/1997, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las visitas de inspección ordinarias, extraordinarias o especiales practicadas a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito, conforme a lo establecido por el Título Sexto, Capítulo II, Sección Cuarta, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativo a la Visitaduría Judicial. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de noviembre de 1997.

Acuerdo General número 13/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga el Acuerdo General número 12/1995, lo que conlleva a la extinción de la Comisión de Vigilancia y, consecuentemente, de la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1998.

Acuerdo General número 32/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de septiembre de 1998.

Acuerdo General número 44/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la Organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1998.

Acuerdo General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de marzo de 1999.

Acuerdo General número 26/1999, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crea la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva Correspondiente. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de septiembre de 1999.

Acuerdo General número 54/1999, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el artículo 22 del diverso Acuerdo General 44/1998, mediante el cual se regula la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1999.

Acuerdo General número 5/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la Presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las Direcciones Generales que les corresponden. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de febrero de 2000.

Acuerdo General número 18/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se desconcentra a las Administraciones Regionales la función administrativa de atención a los órganos jurisdiccionales federales y áreas del propio Consejo en el interior de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de marzo de 2000.

Acuerdo General número 21/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica en su parte conducente los Títulos Primero y Segundo del Acuerdo General número 48/1998, con el objeto de cambiar la denominación de la Dirección General de Auditoría Interna, así como la de Operación y Diagnóstico Administrativo por las de Dirección General de Auditoría Financiera y Dirección General de Auditoría Operacional, respectivamente. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo de 2000.

Acuerdo General número 25/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 2000.

Acuerdo General 43/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se determina la creación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto de 2000.

Acuerdo General 75/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 2000.

Acuerdo General 79/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral; y que abroga el diverso Acuerdo General 25/2000, del propio Consejo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de noviembre de 2001.

Acuerdo General 2/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece disposiciones en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria en el Consejo de la Judicatura Federal para el ejercicio fiscal del año 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de febrero de 2002.

Acuerdo General 20/2002, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las normas para el uso de la red privada de comunicación electrónica de datos del Poder Judicial de la Federación, en la presentación de la declaración de modificación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de mayo de 2002.

Acuerdo General número 23/2002, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación y

abroga el diverso Acuerdo General 50/2001 del propio órgano colegiado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 2002.

Acuerdo SN/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sobre la integración de las comisiones permanentes del Consejo de la Judicatura Federal para el 2003. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de enero de 2003.

Acuerdo General 5/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que crea las direcciones generales de Gestión Administrativa; Seguridad y Protección Civil; así como de Servicios Médicos y Desarrollo Infantil; suprime la Coordinación General de Disciplina y reforma el diverso Acuerdo General 5/2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de marzo 2003

Acuerdo por el que se establece la obligación de presentar declaraciones sobre situación patrimonial a diversos servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de marzo de 1999.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994.

Acuerdo del Auditor Superior de la Federación, por el que se expide el Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 2002.

Acuerdo número 9/2002 de diecisiete de octubre de dos mil dos, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para la designación de un Consejero de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de octubre de 2002.

Acuerdo por el que se establecen las normas de disciplina, austeridad y aplicación racional de los recursos presupuestarios para el ejercicio fiscal del año 2001 de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Publicado en Diario Oficial de la Federación el día 28 febrero de 2001.

Anexo número 4 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Zacatecas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 2002.

Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Colima, con el objeto de realizar el seguimiento y

evaluación del ejercicio de los recursos del Ramo 33 y reasignados previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios de 2000 y 2001. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de febrero de 2001.

Convenio de Coordinación y Colaboración que celebra la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y el H. Congreso del Estado de Morelos, a través de su Contaduría Mayor de Hacienda, con el objeto de realizar la Fiscalización del ejercicio de los recursos de los ramos 23 y 33, y reasignados previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de octubre de 2002.

Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y el H. Congreso del Estado de Guanajuato, con el objeto de realizar la fiscalización del ejercicio de los recursos de los ramos generales 23 y 33, y reasignados previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de mayo de 2002.

Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación y el H. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, a través de su Contaduría Mayor de Hacienda, con el objeto de realizar la fiscalización del ejercicio de los recursos de los ramos generales 23 y 33 y reasignados, previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del ejercicio 2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 2002.

Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y el H. Congreso del Estado de Guanajuato, con el objeto de realizar la fiscalización del ejercicio de los recursos de los ramos generales 23 y 33, y reasignados previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de mayo de 2002.

Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 31 de diciembre de los años señalados.

Decretos por los que se aprueban el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y 2007-2012. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Mayo de 2002 y 2007, respectivamente.

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al

artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 60, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996.

Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 1999.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de mayo de 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito federal. Publicado en la gaceta oficial del Distrito Federal el 29 de julio de 1994

Extracto del Convenio de desempeño que celebraron las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y por otra parte la empresa pública de participación estatal mayoritaria Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 2002.

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 2002.

Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Febrero de 2005.

Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de febrero de 2001.

Modificaciones al Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en Diario Oficial de la Federación el día 07 de octubre de 2002.

Oficio Circular por el que se dan a conocer los lineamientos y procedimiento para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidades. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de enero de 1998.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA, CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.

Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos de 1977 emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

Norma de Ética de Conducta de los Empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica, emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, mismo que contiene: a) orden ejecutiva 12674 (primera parte), y b) reglamentos de la parte 2635 del título 5 del Código de Reglamentos Federales.

Acta de Presupuesto y Contabilidad de 1921, emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, que concede a GAO (*General Accounting Office. Oficina de Contabilidad General*) el amplio papel de investigar “todas las materias referentes al ingreso, desembolso, y al uso de recursos públicos federales”.

Acta sobre el Control Corporativo del Gobierno de 1945, emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, que concede a GAO la autoridad de auditar cualquier transacción financiera entre el gobierno y con corporaciones públicas y privadas.

Acta sobre Procedimientos de Contabilidad del Presupuesto de 1950, emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, que concede a GAO la responsabilidad de establecer estándares de contabilidad para el gobierno federal, así como la fijación de controles internos para la administración financiera que deben adoptarse.

Actas sobre la Reorganización Legislativa de 1970 y sobre los Controles de Incautación en el Presupuesto Federal de 1974, emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, que facultan a GAO a conducir programas para evaluar y analizar de manera extensa en cualquier rango las actividades federales.

Acta de la Oficina del Jefe de Finanzas de 1990 así como la de Reforma en la Administración Gubernamental de 1994, emitida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, que autoriza a la GAO para auditar estados financieros

de las entidades gubernamentales y la cuenta pública anual del gobierno federal y para dictar medidas para eficientar el gasto público.

Constitución de la República de Chile. 8 de agosto de 1980

Constitución de la República de Brasil. 5 de octubre de 1988.

Constitución de la República Argentina. 3 de febrero de 1853.

Constitución Política de la República Española. 6 de diciembre de 1978

Constitución Política de la República Francesa. 28 de septiembre de 1958

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). 18 abril de 1951.

Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), llamada "EUROTOM" o Tratado de Roma. 25 de marzo de 1957

Tratado de Fusión Bruselas. 8 de abril de 1965.

Tratado de la Unión Europea de Maastricht. 7 de febrero de 1992,

Tratado de Ámsterdam. 2 de octubre de 1997.

Tratado de Niza. 26 de febrero de 2001.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. 6 junio de 2004

Acta Única Europea de Luxemburgo y La Haya. 17 de febrero de 1986

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aprobada por el Senado Mexicano el 22 de abril de 1999, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1999

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BOBBIO NORBERTO y NICOLA MATEUCCI. Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI Editores, 1era ed., México 1981.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española, 12ª ed., Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1998.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. UNAM. 14ª ed., México 2000.

Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, 12ª ed., Cuatro Tomos (A-CH, D-H, I-O y P-Z), México 1998.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. H. Cámara de Diputados, Volumen I, Tomo I Serie II, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo V, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed. México 2002.

Glosario de Términos más usuales de la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, México, 2001.

HUBER OLEA, Francisco José. Diccionario de Derecho Romano. Comparado con Derecho Mexicano y Canónico. Editorial Porrúa, 1ª ed., México 2000.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, 2 Tomos. 1ª ed., Editorial Porrúa, México 2000.

PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 28ª ed., Editorial Porrúa, México 2000.

PINA VARA, Rafael de. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México 1983.

Encyclopedia Britannica, 11th ed. London: Cambridge University Press. "Parliament."(1911) London2006.

REVISTAS

AGUILAR, Luis F. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública". Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996.19-26 pp.

ARAICO RÍO, Joaquín. “Consideraciones para una reforma de la administración pública federal”. Propuestas para el Debate. Iniciativa XXI. 2ª ed. junio. México 2000.159-180 pp.

ATIENZA MANUEL. “Filosofía del Derecho Actual en la Argentina”. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Complutense de Madrid. Nueva Serie. Volumen XVIII. Número 49. Madrid, 1974.

ATIENZA MANUEL. “Tiempo, Derecho y Doctrina a Fines del Siglo”. Revista Alegatos. Número 35. Enero – Abril, 1997, México.

BONILLA LÓPEZ, Miguel. “Sobre el régimen disciplinario de los secretarios de juzgados de distrito y tribunales de circuito”, Revista de Investigaciones Jurídicas, ELD, Número 24, Año 24, México 2000. 47-73 pp.

BORJA MARTÍNEZ, Manuel. “La Responsabilidad Civil”. Revista Praxis, número 60, INAP, México 1984.

BULLINGER, Martín. “La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996.139-172 pp.

CAIDEN, Gerald. “Revitalización de la Administración Pública”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996. 29- 49 pp.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. “Juicio de Responsabilidad”. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República, Número 2, Volumen I. Talleres de Morales Hnos. Septiembre-Octubre 1979. Páginas 7 – 20, 97 – 110 y 115 – 122.

CASTRO VÁZQUEZ, Macedonio. “La reciente reforma constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal”, El Foro, órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., octava época, Toma VII, Número 2, México 1994. 129-159 pp.

DROR, Yehezkel. “El profesionalismo en el arte de gobernar”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996. 51-76 pp.

Faya Biseca, Jacinto. “Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública de México”. Revista de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP, México 1985, 15-16 pp.

GALVÁN VILLAGÓMEZ, Alonso. “La protesta constitucional y la disciplina administrativa”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 2, México junio 1998. 87-102 pp.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René . “Responsabilidad Penal”, Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984.

LARA PONTE, Rodolfo, “El Consejo de la Judicatura en la Reforma Constitucional de diciembre de 1994”, en Fortalecimiento del estado de derecho, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 24 México 1996. 61–74 pp.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. “La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996. 89-138 pp.

MELGAR ADALID, Mario, “Consejo de la Judicatura Federal”, en Memorias del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México 1997. 145-180 pp.

MERINO, Mauricio. “De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996. 5-18 pp.

MOYA PALENCIA, Mario. “Hacia un nuevo orden internacional”, Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Número 7, Volumen II. Talleres de Morales Hnos. Julio-Agosto 1980. Páginas 99 – 136.

ORTEGA, Luis. “El reto dogmático del principio de eficacia”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996. 197-206 pp.

RODRIGUEZ PEREGO, Nicolás. “Gestión de las empresas públicas y su control”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Ediciones INAP, Número 42, México Abril-Junio 1980. Páginas 11 – 51.

SHAND, David. “La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Número 91. México 1996. 77-88 pp.

URIBE GÓMEZ, José Candelario. “El Fideicomiso Público y su Naturaleza Jurídica”. Revista bimestral INDETEC. Número 87, México Marzo-Abril 1994. Páginas 86 – 95.

GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUIZ, Carlos, El Control Político del Presupuesto Federal y La Rendición de Cuentas. Revista Quórum. publicada y editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año V. Número 3, marzo-abril 2000, páginas 72- 73.

DE LA CRUZ, Héctor, Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Julio- Diciembre de 1999. Número 25, páginas 14-15.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín. Revista Quórum. Publicada y editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año VI. Número 33, marzo-abril 1997, páginas 33-37.

BAUCHE GARCÍA Diego, Carlos (Artículo). Revista Quórum. Publicada y editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año VII. Número 58, enero-febrero 1998, páginas 119-130.

PÉREZ, Carlos (Artículo) Revista Quórum. Publicada y editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año VIII. Número 64, enero-febrero 1999, páginas 99-110.

CARBONELL, Miguel (Artículo) Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 21, 1999, páginas 8-9.

CÁRDENAS Jaime, (Artículo) Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 24, Número 24. México 2000, páginas 12-13.

El Instituto Federal Electoral, una aproximación a su integración y funcionamiento, Revista Concordancias. Estudios jurídicos y sociales, México, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia, mayo –agosto de 2000.

Sir John Bourrn, Contralor y Auditor General del Reino Unidon, (Artículo) Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. INTOSAI, Año 2006, Número 689. Reino Unido 2007.

EJECUTORIAS, TESIS Y JURISPRUDENCIA

La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Editan: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica.

JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. 1917-1997. LECTOR OPTICO (CD- ROOM –IUS 9)

LECTOR OPTICO(CD- ROOM). BUFETE JURIDICO. VERSION AGOSTO DE 1998.

TESIS

ARRENDONDO PICO, Oscar. Consideraciones para una mejor regulación de los fideicomisos que involucran recursos públicos federales”. Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Intercontinental, México 2002.

BAUTISTA FERNANDEZ, Arturo. Concesión del Servicios Público de Transporte Aereo Nacional Regular. Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, Escuela Libre de Derecho. México 1996. Páginas 1 – 37.

CHÁVEZ ALANIS, Carlos. Reflexiones sobre el Poder Judicial de la Federación. Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, Escuela Libre de Derecho. México 2002. 401 pp.

GATICA RENDON, Agustín, Propuesta de reforma al título XII de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De las responsabilidades de los servidores públicos de la administración de justicia. Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, CU, México 1998.

MAC FARLAND GONZÁLEZ, Manuel Gerardo, La estructura y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, México 2001.

NEGRETE SENSORES, Layda María Esther, Consideraciones sobre el Consejo de la Judicatura Federal Mexicano, Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, ITAM, México 1995. 121 pp.

PÉREZ MALDONADO, Valeriano. Consejo de la Judicatura, órgano disciplinario del Poder Judicial en México. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, UANM, CU, México 1997.

ROJAS LÓPEZ, Reyna María, Necesidad de reforma a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación: Consejo de la Judicatura Federal, Tesis Profesional para obtener el Título de Licenciado en Derecho, México 1999. 121 pp.

SALDIVAR HERNÁNDEZ, Claudia Jaqueline, Análisis acerca del Consejo de la Judicatura Federal Mexicana, Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, México 1996. 259 pp.

OTROS

Aregional. com. México a través de sus índices. Editado por regional. Com. Número 4, Abril 2002.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie. Año XIV, Número 42. México Septiembre- Diciembre 1981.

Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Talleres Gráficos de la Nación, México 1979. Páginas 1 – 45.

CASTRO, Juventino. “Una justicia eficaz, premisa básica del estado de derecho”, El Universal, México, 30 de octubre de 2002, p. 23-A.

Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura. Consejo de la Judicatura Federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1995.

Criterios Básicos de Fiscalización Superior en México. La asociación Nacional de organismos superiores de fiscalización y control gubernamental, ASOFIS, México, D. F. 1984.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998. Resultados Generales, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999. Resultados Generales, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000. Resultados Generales, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. CD-ROOM.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001. Resultados Generales, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004. Resultados Generales, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005. Resultados Generales, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Consejo de la Judicatura Federal y modernidad de la impartición de justicia: palabras pronunciadas por el señor licenciado Sergio Armando Valls Hernández, consejero de la Judicatura Federal, con motivo de la Conferencia impartida en la III Feria del Libro Jurídico, México, Distrito Federal. Octubre 26 de 2001. Colección Discursos, Número 22, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2001.
Procedencia del Juicio de Amparo contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999.

Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, (diversos autores), "El Poder Legislativo en la actualidad", 1ª ed., Editorial UNAM, 1994, México, D.F.

CAMPOSECO, Miguel Angel. Derecho Legislativo Mexicano. Realizado en Colaboración con Jorge Carpizo, Héctor Manuel Ezeta, Jorge Sayeg Helu, Santiago Roel, Luis de la Hidalga, Ignacio González Rebolledo, Luis del Toro Calero, Arturo González Cosío, José G. Salas Armendariz, Miguel Angel González Rodríguez, César Sepúlveda, Alfonso Francisco Ramírez, Daniel Magaña Méndez, Francisco Casanova, Jesús Teutliotero.

Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. Secretaría General del Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Mayo 2000.

Glosario Técnico sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental, Asociación Nacional de Organismos superiores de fiscalización, ASOFIS, México 1987.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, MÉNDEZ SILVA, Ricardo y MELGAR ADALID, Juventino. Conferencias Magistrales. Instituto de la Judicatura Federal, México 1994.

Guía de contabilidad gubernamental. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Talleres Gráficos de la Nación. 1ª ed., México 1976. Páginas 5 – 15.

Informes de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal . Auditoría Superior de la Federación , México, 2001, 2002 y 2003

Investigación Nacional sobre Fiscalización Superior en México, ASOFIS, México, D. F. 1983.

Investigación Nacional sobre Fiscalización Superior en México, ASOFIS, México, D. F. 1983.

Informe Estratégico 2002-2007 de la Oficina del Auditor General de los Estados Unidos de Norteamérica, proporcionado, a petición del investigador de este trabajo por la Oficina de Relaciones Públicas a cargo de Jeff Nelligan, Managing Director, NelliganJ@gao.gov, (202) 512-4800, de la U.S. General Accounting Office.

Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”, México, imprenta del gobierno federal, 1905, tomo I. pág. 11

Instituto Mexicano de Derecho Procesal. XVI Congreso Mexicano de Derecho Procesal, con Participación Internacional. Editado por Instituto Mexicano de Derecho Procesal y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato. Año 1999. Tomo I.

Instituto Mexicano de Derecho Procesal. XVI Congreso Mexicano de Derecho Procesal, con Participación Internacional. Editado por Instituto Mexicano de Derecho Procesal y el Supremo Tribunal del Estado de Guanajuato. Año 1999. Tomo III.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Federalismo Hacendario. Editado por Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Número 127, Revista Bimestral, Febrero 2002.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Hacienda Municipal. Editado por Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Número 77, Revista Trimestral, Marzo 2002.

La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración. Las entidades fiscalizadoras superiores, Contaduría Mayor de Hacienda, México 1998.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados L Legislatura. 2ª ed. Tomos VI, VII y VIII. Manuel Porrúa S.A. Noviembre 1978.

“Las relaciones entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 2, México junio 1998. 207-224 pp.

Minuta de la Administración Pública Federal. Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1º de septiembre de 1981 al 31 de agosto de 1982. Anexo III. Editorial Coordinación General de Control de Gestión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982. Páginas 15 – 28, 35 – 39.

Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Elaborado por el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras. México octubre de 2001.

MURGUI CAMARA, Alfredo. “Algunas reflexiones acerca de la facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal”, en Memorias del Quinto Aniversario del XXII circuito del Poder Judicial de la Federación”, Consejo de la Judicatura Federal, México 1997. 183-195 pp.

Normas Fundamentales, 2ª ed., Consejo de la Judicatura Federal, México 1996.

Normas y Procedimientos de Auditoría. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría. 17ª ed. Tomo I y II. México 1997.

Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación. “Compromiso.” Un poder con Historia, Número 13, Año 2, Mayo 2002

Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. 12ª ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. México 1997.]

Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto, elaborado por la Subsecretaría de Egresos. Oficina de la presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

RUIZ DE CHÁVEZ Arturo. Cámara de Diputados. Reporte Ejecutivo, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. México 1973.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000. Exposición de Motivos e Iniciativa

de Decreto, Tomo I, Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Año 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal. 2ª ed., México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compromiso. Editado por el Comité de Comunicación Social y Difusión de Publicaciones del Poder Judicial de la Federación. Año 2002.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando. Consejo de la Judicatura Federal y Modernidad de la Impartición de Justicia. 1ª ed. Colección Discursos, Número 22, México 2001.

DIRECCIONES DE PÁGINAS ELECTRÓNICAS EN INTERNET

Página electrónica de la H. Cámara de Diputados.
([http:// www.camaradediputados.gob.mx.](http://www.camaradediputados.gob.mx))

Página electrónica infojus del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
([http:// www.infojuridicas.unam.mx](http://www.infojuridicas.unam.mx))

Página electrónica infosel legal.
([http:// www.infoselegal.org.mx.](http://www.infoselegal.org.mx))

Página electrónica del Senado de la República.
([http:// www.senado.gob.mx.](http://www.senado.gob.mx))

Página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación.
([http:// www.asf.gob. mx.](http://www.asf.gob.mx))

Página electrónica del Poder judicial de la Federación.
([http:// wwwpoderjudicial.gob.mx](http://www.poderjudicial.gob.mx))

Página electrónica de la INTOSAI.
([http:// www.imntosai.org.](http://www.imntosai.org))

Página electrónica de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
([http:// www.cddhcu.gob.mx.](http://www.cddhcu.gob.mx))

Página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
([http:// www.scjn.gob.mx.](http://www.scjn.gob.mx))

Página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(<http://www.trife.gob.mx>)

Página electrónica del Consejo General del Poder Judicial Español.
(<http://www.cgj.es>)

Página electrónica de la Secretaría de la Función Pública.
(<http://www.funcionpublica.gob.mx>)

Página electrónica de la Secretaría de Economía.
(<http://www.secretariaeconomia.gob.mx>)

Página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://www.hacienda.gob.mx>)

Página electrónica de Transparencia Internacional (<http://www.Transparency.org/>)

Página electrónica de Transparencia Mexicana (<http://www.TransparenciaMexicana.org.mx>)

Página electrónica de la Oficina del Contralor General de la República de los Estados Unidos de Norteamérica (<http://www.gao.gov>)

Página electrónica de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido
(<http://www.nao.org>.)

Página electrónica de la enciclopedia electrónica Wikipedia (<http://www.wikipedia.org>)

Página electrónica de la Embajada de Brasil en México (<http://www.brasil.org.mx>)

Página electrónica de la Presidencia de la República Argentina (<http://www.presidencia.gob.arg>.)

Página electrónica del gobierno del Reino Unido (<http://www.presidencia.gob.arg>.)

Página electrónica de la Unión Europea (<http://www.Europa.eu.int>.)