

## **CONCLUSIONES DE LAS TESIS “LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA”**

En términos generales podemos clasificar a los controles de la gestión pública atendiendo a dos criterios fundamentales; (criterio sustantivo) el 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) conjunto de órganos creados en los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial 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.

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.

### **Conclusiones correspondientes a los instrumentos de control de la gestión pública en el Poder Ejecutivo Federal.**

**PRIMERA.** Los antecedentes más remotos de instancias y/o procesos jurídicos que pudieran asemejarse a los instrumentos de control de la gestión pública en el Poder Ejecutivo Federal en México, se remontan a la época colonial desde 1524, con la creación del Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España que, a imitación de su modelo español, tenía el fin de revisar los gastos realizados por los conquistadores, incorporando los juicios de residencia.

En la Constitución de las Cortes de Cádiz, promulgada en 1812, encontramos el primer antecedente constitucional que facultaba a las diputaciones para examinar las

cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían de cobrarse. En la Constitución de Apatzingan, se encuentra el primer antecedente constitucional de un instrumento de control sobre la actuación o gestión pública, al preverse un Tribunal de Residencia compuesto por siete jueces, un presidente y un fiscal que 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.

Como México independiente, destaca que en 1824 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad de examinar y glosar las cuentas del sector financiero y el manejo del crédito público, con varias modificaciones, hasta la expedición en diciembre del año 2000 del actual ordenamiento que es la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, habiéndose registrado en el "inter" diversos cambios constitucionales sobre la forma y órganos encargados de supervisar y vigilar el ejercicio de la gestión 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.

En cuanto a la estructura administrativa de la Administración Pública Federal, su tradicional forma de organización a través del sector central y paraestatal se ha conservado, destacando el papel que como dependencias globalizadoras-coordinadoras realizan normativamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las dependencias que estime necesarias para cumplir sus funciones y en relación a 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. Los ordenamientos que regulan lo correspondiente a cada una de las formas de administración lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la ley de las Entidades Paraestatales.

Los instrumentos de control de la gestión pública en el orden jurídico mexicano a nivel 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.

**SEGUNDA.** Para abordar el estudio del tema de planeación, y programación presupuestaria se debe distinguir, para efectos metodológicos y atendiendo a la práctica y logística presupuestaria, así como a la normativa aplicable a cuatro fases que son:

- I. Planeación-programación,
- II. Discusión-aprobación,
- III. Ejercicio-ejecución y,
- IV. Control- rendición de cuentas.

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. 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 Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la consecuente iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente.

*Las propuestas que sobre el tema de planeación se formulan son las siguientes:*

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 posprogramas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, debe cumplir dicho Plan, 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.

La ejecución de la propuesta, tendrá como base 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 mayo 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 Legislativo será el que apruebe.

No se soslaya que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 no es la excepción respecto de los planes producidos en administraciones anteriores, que

presume que se ha elaborado con la participación de ciudadanos, legisladores, sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos estatales y municipales, mediante consulta que lleva a cabo mediante mesas de dialogo con integrantes de las diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, mesas de diálogos con los partidos políticos, con gobiernos estatales; reuniones de trabajos con especialistas, consultas realizadas por la Comisión Nacional del Desarrollo de Pueblos indígenas, entre otros sectores.

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 evitar 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 en su numeral 74 fracción II 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;

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

*Respecto a los procesos de planeación-programación y discusión-aprobación presupuestaria* 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 al finalizar el tercer semestre del año (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 tres 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 expliquen y vinculen 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 a los representantes, nosotros nos inclinamos, por que el Presidente no pueda vetar el presupuesto, pues tal facultad creemos sería un poder excesivo. ues 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, porque bajo su marco puede tomar lo que se ajusta a sus preferencias y rechazar lo que se aleja de ellas.

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

**TERCERA.** La regulación en cuanto a la administración de recursos humanos en el sector centralizado del Poder Ejecutivo se regula por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que establece las reglas para ingreso y promoción de puestos en el Ejecutivo Federal, conjuntamente con requisitos vinculados a la formación profesional y perfil de los servidores públicos; 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.

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

Respecto a las normas generales que deberán observar quienes administren recursos financieros en el Poder Ejecutivo, deberá atenderse a lo dispuesto a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como su Reglamento y el Manual de Normas Presupuestarias.

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 todas las partidas que ejerce el Presidente de la República.

En cuanto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de 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.

**CUARTA.** 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 le ha sido concedida la competencia sobre tarea 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.

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, control, 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 del 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, atendiendo al valor intrínseco de las funciones que realizan, es la misma: la auditoría, la evaluación de resultados y la determinación de presuntas responsabilidades y el fincamiento de sanciones.

Si bien las actividades de la referida dependencia 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 aspectos ajenos a los estrictamente legales.

En ese tenor la propuesta que se produce radica en: a) que la SEFPUB, 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) a la substanciación del procedimiento de Ley, determinación y aplicación de sanciones, (iv) inconformidades en materia de adquisiciones, obra pública, b) 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 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 querrelas 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.

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 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.

**QUINTA.** 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 —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, cuyo procedimiento y sanciones son los que establece la LFRASP.

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.

La propuesta a esta Ley 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 casos 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 correspondiente.

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 dicho ordenamiento 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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.

La propuesta que sobre este régimen se formula 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, cometen 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 estimamos, 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, en pasivo o víctima 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 el 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 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. 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 al 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 cual tiene por objetivo desaforar al funcionario federal (solo de cierta jerarquía), de manera tal que pueda ejercitarse la acción penal

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

derivada de las denuncias que se presenten en su contra y así estar en posibilidad legal de sujetarlo, en su caso, a las autoridades a la causa penal correspondiente y a 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 la tabla que se muestra 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 dela 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	Solo el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.	
---	--

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 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.

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, es 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 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

**SEXTA.** 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.

### **Conclusiones correspondientes a los instrumentos de control de la gestión pública en el Poder Legislativo Federal.**

**PRIMERA.** De conformidad a lo establecido por la Ley Orgánica el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (LOGGEUM) 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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.

En cuanto a la estructura administrativa de la Cámaras de Diputados y Senadores, proponemos lo siguiente:

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 del 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.

**SEGUNDA.** 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, las 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 y 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 dispone 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.

Entre las principales cualidades de las 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.

Entre las principales deficiencias del marco normativo que regula la actividad de la ASF se encuentra la correspondiente a que las facultades que le confiere la fracción

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

V del artículo 79 de la Constitución se limitan a un ámbito temporal posterior a la gestión financiera, es decir, que fiscaliza en “forma pasada” 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 de forma objetiva e imparcial y que bajo ninguna circunstancia se vinculen a aspectos políticos relacionados con la Cámara de Diputados o algún otro, 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 los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**TERCERA.** 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

Por lo que hace 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,

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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

Sin embargo la 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, como se verá a continuación en los ejemplos seleccionados. 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 reomite mencionar que los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo (sobre todo

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 es adecuar el numeral 74 constitucional en los términos referidos en el párrafo anterior. 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.

De lo anteriormente expuesto, podemos advertir que 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.

**CUARTA.** 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 y su Reglamento, sin perjuicio de que cada Cámara emita sus propias Normas particulares.

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

En cuanto a la contratación de servicios, arrendamientos, adquisiciones y obra pública en la Cámara de Diputados, esta se lleva a cabo conforme a las disposiciones contenidas en la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios, expedida por la Junta de Coordinación Política, 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 (LOCGEUM). Tratándose de la Cámara de Senadores, la regulación en cuanto a la contratación se lleva a cabo 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.

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 Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal 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 estandaricen y/o 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.

**QUINTA.** 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.

**SEXTA.** 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 del mes 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 anterior.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública debería dedicarse a un permanente monitoreo del ejercicio 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 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

**SÉPTIMA.** 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, 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.

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, se rige 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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.

**OCTAVA.** 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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.

Entre las principales cualidades de las 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, sí se terminaron oportunamente los programas planteados, calidad del servicio y número de beneficiarios.

Entre las principales deficiencias del marco normativo que regula la actividad de la ASF se encuentra 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 pasada” 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.

Finalmente, 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.

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.

### **Conclusiones correspondientes a los instrumentos de control de la gestión pública en el Poder Judicial Federal.**

**PRIMERA.** 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), particular atención al papel que juega el Consejo de la Judicatura Federal 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

perfeccionamiento de 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

Lo que es un hecho es 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 se “importen”, ello conlleve tanto con aciertos como defectos o insuficiencias.

Nuestras propuestas y recomendaciones son las que se mencionan a continuación:

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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 par 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”.

**SEGUNDA.** En materia presupuestaria existen reglas que estimamos deben adecuarse ya que vulneran los procesos presupuestarios de planeación, programación y ejercicio del gasto en el Poder Judicial, vulnerando su autonomía:

El que la Tesorería de la Federación, que es una unidad administrativa del Poder Ejecutivo, se limite a proveer de los recursos financieros a la Tesorería de Poderes Judicial (y a la del Legislativo), la cual observará el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, Presupuesto de Egresos de la Federación y demás normas que emita el Poder Legislativo y las propias que internamente pronuncie el Poder Judicial, pero sin sujetarse a las disposiciones de carácter administrativo emitidas por el Poder Ejecutivo Federal que rigen la ministración y registro de fondos,

Igualmente 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 no 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. Ya que 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 ejecutivo; es él, por conducto de la SHCP quien fija el monto y la forma de entregar las partidas, donde la cámara de diputados en la realidad se limita a aprobar.

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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

por la Cámara de Diputados y coordinar con la Secretaría de Hacienda las ministraciones, de conformidad con el calendario autorizado

**TERCERA.** 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).

En cuanto a la designación de los titulares de los órganos de control en el Poder Judicial se observa lo siguiente:

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, nulifica los principios de imparcialidad y objetividad que requiere dicho órgano para realizar su labor de supervisión, revisión y control.

El nombramiento del Visitador General y de los Visitadores por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal le resta imparcialidad a la designación; 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)o, los Secretarios Técnicos (los nombra el Visitador general) y demás servidores públicos que determine el Pleno.

**Conclusiones correspondientes a los instrumentos de control de la gestión pública en los entes constitucionalmente autónomos:**

**PRIMERA.** 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.

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 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 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.

**SEGUNDA.** 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 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 dicho entes los que los designen o 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.

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 cargo 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.

Así mismo la circunstancia de que para 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, instancias mediatas 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

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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 se facultad exclusiva de las Contralorías.

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.

### **Conclusiones correspondientes a los instrumentos de control de la gestión pública en el Gobierno del Distrito Federal:**

**PRIMERA.** 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 – integrada por 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 las dependencias que se mencionan a continuación, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

Pública, de las Secretarías 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; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; 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 facultades diversas facultades que pueden agruparse metodológicamente en diversas clases a saber: (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 señale 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 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. 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.

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

**SEGUNDA.** Respecto a la Planeación, elaboración y ejercicio del presupuesto cabe señalar que las reglas generales relativas a la planeación, elaboración y ejercicio del presupuesto que establecen las Leyes Federales, Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, resultan aplicables a dichas actividades tratándose del presupuesto del Gobierno de la Ciudad de México. La BASE PRIMERA, del artículo 122 constitucional se ocupa de establecer las facultades que tendrá la Asamblea Legislativa en ésta materia y son: 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 el 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, 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, de acuerdo a la asignación que determine la Ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a la Adquisición, Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras. Al efecto, el 28 de septiembre de 1998 y el 11 de marzo de 2003, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas

para el Distrito Federal, respectivamente, cuya 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, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

**TERCERA.** Respecto a los órganos de control interno del Gobierno del Distrito Federal (GDF), tenemos que en el 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, a 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; 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; establecer las bases generales para la realización de auditorías responsabilidades administrativas; 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; 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; tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999. 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.

Al efecto se propone que la presidencia del CJDF 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 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;

Los Visitadores deberán realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, o extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión de

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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, 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.

**CUARTA.** 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.

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560, México DF, Tel. 52.81.32.78

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.

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.

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. Por ello estimamos como propuestas el que se legisle en la constitución y en la legislación secundaria sobre la materia de manera clara y concreta, cuales serían esas causas graves y el proceso a seguirse para la substanciación de la solicitud de remoción.

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 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.

### **Conclusiones correspondientes a los instrumentos de control derivadas de la experiencia internacional**

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 and 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 por ello que el presente análisis contempla lo que sería el código de conducta ética de los servidores públicos o funcionarios, que se encuentra disperso en diversa legislación.

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 el veto del órgano fiscalizador y si el Poder Ejecutivo quiere realizar el gasto, más allá del veto, ordena el registro sobre

Newton 23, PH, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo, 11560,  
México DF, Tel. 52.81.32.78

reserva, corriendo la responsabilidad del gasto a cargo del ejecutor del presupuesto.  
Este último sistema es el que recomendamos debe adoptar nuestro país.